

LE POUVOIR REGIONAL

PAR

François RANGEON

Assistant à l'Université d'Amiens

Le « pouvoir régional », objet de multiples controverses sous la V^e République, existe-il ? Thème mobilisateur pour les uns, « mythe »¹, concept abstrait ou « coquille vide » pour les autres, cette notion a-t-elle un contenu et une consistance aujourd'hui ? Pour essayer d'apporter des éléments de réponse à ces questions, nous avons interrogé les conseillers régionaux de Picardie. C'est donc principalement sur une enquête portant sur le conseil régional de Picardie que cette étude sera basée, enquête axée autour de trois thèmes : le bilan d'activité du conseil régional de Picardie, son insertion dans les structures locales et régionales, et enfin les perspectives d'évolution souhaitées par les conseillers régionaux². A travers la perception que ceux-ci ont de leur pratique institutionnelle, nous tenterons d'analyser l'impact de la réforme régionale de 1972. Nous serons ainsi amenés à mettre en lumière et à privilégier le rôle de ce conseil

1. Cf. J.-A. Mazères, « Région, régionalisme, régionalisation », in *La région en question* ?, Cahier n° 17 de l'IFSA, Cujas, 1978, pp. 23 et ss.

2. Dans le cadre des enseignements de science politique de la Faculté de Droit d'Amiens, un questionnaire a été soumis aux conseillers régionaux de Picardie par des étudiants, en mars-avril 1981. Une première série de questions était relative aux conseillers régionaux (cf. *supra*, la contribution de M. Sellier). La seconde partie du questionnaire était axée autour de trois thèmes : le bilan d'activité du conseil régional, son insertion dans les structures locales et les souhaits des conseillers régionaux relatifs aux perspectives d'évolution de l'institution régionale. Les résultats en seront, pour partie, reproduits en note, au cours de cette étude. Trente-six des quarante-huit membres du conseil régional ont accepté de répondre aux questions des étudiants : 12 communistes (sur 13), 8 socialistes (sur 13), 10 UDF et apparentés (sur 13), 6 RPR et apparentés (sur 9). Le conseil régional de Picardie était, à l'époque, présidé par R. Maillet (PC) auquel a succédé, en juillet 1981, R. Dosièrre (PS).

au sein des structures régionales. Certes, le « pouvoir régional », s'il existe, ne peut se réduire à celui du conseil régional ; a fortiori, n'est-il pas réductible aux représentations qu'en ont les conseillers picards. D'une part, le conseil régional n'est qu'un élément de l'architecture régionale résultant de la loi de 1972, où prédomine incontestablement le préfet de région. D'autre part, le tryptique — préfet de région, conseil régional, comité économique et social — ne constitue lui-même que l'aspect le plus visible, aux plans administratif et politique, d'un ensemble complexe d'institutions, d'organismes, de phénomènes et de réalités sociales qui tous contribuent à déterminer le contenu du pouvoir régional. Toutefois, bien qu'occupant en apparence une place relativement modeste dans la vie régionale, l'évolution du rôle du conseil régional et des comportements de ses membres nous semble significative d'une aspiration à l'émergence de nouveaux rapports de pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales.

L'expression « pouvoir régional » a longtemps fait peur. Le terme « régional » lui-même, bien qu'enraciné par une longue tradition dans la langue française³ a été jusqu'à une période récente, chargé d'une connotation négative. L'idée régionale, sous la IV^e République, restait encore souvent associée aux doctrines de Maurice Barrès⁴ et de Charles Maurras⁵, et surtout au régime de Vichy⁶. Perçu ainsi comme une idée de « droite », le thème régional apparaît alors comme rétrograde, visant une réactivation des anciennes provinces, de leurs particularismes et de leurs folklores⁷. Les gouvernants de la IV^e République éviteront donc, dans un premier temps, d'employer les vocables « région » et « régional », préférant recourir à des expressions plus mystérieuses telles que « IGAME »⁸. Toutefois les deux mots refont une timide apparition dans un décret du 30 juin 1955 créant dans le cadre de l'aménagement du territoire et de la planification des « programmes d'action régionale » dans 21 « régions de programme ». Progressivement, sous la V^e République, le mot région perd son sens péjoratif. Mais ce n'est que dans les années 1970 que

3. Le mot « régional » apparaît au milieu du xvr^e siècle. Mais son usage ne devient fréquent qu'à partir du xix^e siècle, cf. A. Krieger, « La région et le pouvoir », *Mélanges Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 826 ; T. Flory, *Le mouvement régionaliste français*, Paris, PUF, 1966, pp. 2 et ss.

4. Qui, selon E. Nolent (« L'histoire du régionalisme » in *L'action régionaliste*, août 1904), aurait inventé le mot « régionalisme » en 1899. Cf. H. Maisl et J.-C. Maitrot, *L'administration territoriale II*, La Documentation française, 1974, p. 11.

5. Celui-ci, dans son *Enquête sur la Monarchie* (1906), oppose la République centralisatrice à la Monarchie décentralisatrice.

6. Le régime de Vichy institue, le 19 avril 1941, les « préfets de région » (voir P. Barral, « Idée et politique du régionalisme dans le régime de Vichy », *RFSP* octobre 1974). Ils seront remplacés, à la libération, par les « commissaires de la République ».

7. Termes eux aussi connotés négativement par l'idéologie républicaine qui leur oppose l'unité nationale, l'intérêt général et l'égalité.

8. Les inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire ont vu le jour après les grèves de 1947 (loi du 21 mars 1948). Chargés, dans le cadre des régions militaires, du maintien de l'ordre et de la coordination des activités des préfets de leur ressort, ils seront ensuite remplacés par les « préfets de région » dont les fonctions seront définies par les décrets du 14 mars 1964.

l'idée régionale en vient à occuper une place centrale dans les discours politiques. Le terme s'inscrit dans l'article 2 du projet de loi soumis au référendum le 27 avril 1969 par le Général de Gaulle. En 1971, J.J. Servan-Schreiber publie un ouvrage intitulé : « Le pouvoir régional ». Au cours de la dernière décennie, le mot région s'est peu à peu imposé, bénéficiant d'une référence positive par son association quasi-systématique aux termes « décentralisation » et « démocratie ». Néanmoins l'idée régionale, désormais réhabilitée, reste l'une des plus ambiguës du débat politique français.

Derrière un consensus apparent considérant la région comme une nécessité des temps modernes, se masque une multitude de représentations conflictuelles. Ainsi au *régionalisme*, signifiant une mobilisation de la périphérie, une pression et une revendication de la base, s'oppose la *régionalisation* qui traduit une politique volontariste du centre, une intervention délibérée des pouvoirs publics visant à moderniser les structures de la société⁹.

L'expression « pouvoir régional » a, quant à elle, connu des fortunes diverses. L'idée régionale semble aujourd'hui partagée par tous ; il n'en est pas de même du pouvoir régional. Officiellement rejetée par les Présidents Pompidou, qui la qualifia d'« irresponsable », et Giscard d'Estaing, qui la considérait comme dangereuse, ou, à tout le moins, prématurée¹⁰, la notion de « pouvoir régional » est apparue comme une arme du combat idéologique des opposants à la centralisation. Certains en effet associent étroitement décentralisation et pouvoir régional, estimant qu'il n'est pas de véritable décentralisation sans régionalisation effective¹¹ ; d'autres au contraire refusent cette association, jugeant que la décentralisation n'implique pas nécessairement l'émergence d'un pouvoir régional¹². Entre le refus radical et l'acceptation enthousiaste du pouvoir régional, les positions intermédiaires sont extrêmement nombreuses. Les raisons invoquées à l'appui du rejet du pouvoir régional sont multiples et variées. On peut toutefois essayer de les regrouper autour de deux thèmes principaux.

Le premier est ancien et s'enracine au plus profond de l'idéologie nationale-jacobine. Plus qu'une idée, il s'agit avant tout d'une crainte devant le danger que ferait courir à l'unité étatique la force centrifuge d'un pouvoir régional. Le risque d'un démantèlement de l'Etat-Nation a été et reste encore aujourd'hui le principal fondement de la méfiance face

9. Cf. P. Grémion, « Régionalisation, régionalisme, municipalisation sous la V^e République », *Le Débat*, novembre 1981, pp. 5 et ss., Y. Mény, « Crises, régions et modernisation de l'Etat », *Pouvoirs*, 19, 1981, pp. 5 et ss.

10. *Démocratie française*, Fayard, 1976, p. 98. Le qualificatif appliqué par G. Pompidou au pouvoir régional est rapporté par A. Peyrefitte, *Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ?*, 2^e éd., 1979, Le livre de poche, avant-propos, p. 6.

11. Voir, par ex., L. Le Penec, « La décentralisation en trompe-l'œil », *Le Monde*, 30 mai 1979, M. Rocard, « La région, une idée neuve pour la gauche », *Pouvoirs*, 19, 1981, pp. 131 et ss.

12. Cf. entre autres, O. Guichard, *Vivre ensemble*, La Documentation française, 1976, A. Peyrefitte et al., *op. cit.*, introd. pp. 15 et ss.

au pouvoir régional¹³. Sans remonter trop loin dans le temps, les critiques apportées par le doyen Hauriou, en 1929, aux projets de création de conseils régionaux, semblent préfigurer les arguments des opposants actuels à l'idée de pouvoir régional. Estimant que la création de régions doit être envisagée sous l'angle de ses conséquences non seulement administratives, mais aussi politiques, M. Hauriou considérait que « les conseil régionaux représentant déjà une grande force administrative et électorale risqueraient fort de devenir des parlements au petit pied. Il serait vain de rechercher dès maintenant à quel degré de décentralisation politique cela pourrait entraîner la France, étant donné que l'on déchaînerait des forces qui d'avance conspirent »¹⁴. L'argument fut depuis souvent repris. La logique du pouvoir régional serait, par nature, contraire à celle de l'unité nationale. Les assemblées régionales seraient victimes de leur tendance à devenir de véritables parlements¹⁵. Le pouvoir régional, admissible s'il se cantonne à une fonction purement administrative, ne le serait plus dès qu'il acquiert une dimension politique. Mais le débat sur ce sujet paraît surtout refléter les divergences des uns et des autres quant au sens du mot politique¹⁶.

La seconde critique principale adressée au pouvoir régional concerne le risque de bureaucratisation. Tout pouvoir nécessitant, pour son fonctionnement, un appareil organisé, la création d'une fonction publique régionale, superposée à l'administration départementale, constituerait, selon le mot d'Hauriou, « un luxe administratif coûteux »¹⁷. Une administration régionale, plus proche des pressions des groupes divers, des coteries locales, risquerait de perdre de vue l'intérêt général. Plus présente et moins lointaine, elle pèserait plus lourdement sur les administrés que le pouvoir central. Le pouvoir régional aurait pour effet de multiplier les conflits locaux, d'opposer les groupes et les institutions¹⁸.

En tout état de cause, ces critiques adressées au pouvoir régional sont essentiellement de nature prospective. Nous nous attacherons pour notre part à essayer de déterminer en quoi consiste aujourd'hui ce pouvoir. Le développement du débat politique sur ce thème a retenu l'attention des observateurs. Longtemps ignorée ou refoulée par la science politique française, la notion de pouvoir régional a été récemment l'objet d'un

13. Voir not. M. Debré, Assemblée nationale, 2^e séance du lundi 27 juillet 1981 (Discussion du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions), J.O. 28 juillet 1981.

14. M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e édition, Sirey, 1929, pp. 192-193 (rééd. CNRS, 1965).

15. A. Krieger évoque « la tentation des mini-parlements », *op. cit.*, p. 834.

16. Selon quels critères peut-on distinguer les problèmes qui sont de nature politique de ceux qui sont de nature administrative ? Peut-on à la fois valoriser la politique en la rattachant au centre et en la déniait au local, et la dévaloriser en la présentant comme un facteur de division ? La contradiction se résoud alors dans l'opposition entre un intérêt général relevant exclusivement de l'arbitrage étatique, et des intérêts locaux identifiés aux intérêts particuliers. Mais le problème est alors seulement déplacé au niveau du contenu — administratif et/ou politique — de l'intérêt général.

17. *Op. cit.*, p. 193, note 36.

18. A. Krieger, *op. cit.*, p. 841.

regain d'intérêt¹⁹. A l'approche juridique traditionnelle en termes de centralisation/décentralisation²⁰ s'est superposée une application du modèle sociologique centre/périphérie qui permet de situer le pouvoir régional dans son environnement social et économique²¹. L'analyse institutionnelle — située au carrefour du droit et des sciences sociales — peut elle aussi apporter un nouvel éclairage à l'étude du pouvoir régional²². D'une manière générale, l'existence d'un pouvoir régional actuel est le plus souvent niée par les auteurs. Pour les uns, le « pouvoir municipal-urbain constitue aujourd'hui le vrai lieu de restructuration du pouvoir périphérique »²³, le pouvoir régional ne constituant qu'un contrepoids à l'accroissement du pouvoir des maires des grandes agglomérations. Pour d'autres, le pouvoir régional n'aurait pas de consistance propre, soit que la région soit le simple reflet ou spécification des rapports sociaux²⁴, soit qu'il reproduise et par-là renforce le pouvoir central²⁵. Sans contenu réel, ou du moins ne disposant que d'une autonomie relative²⁶, le pouvoir régional ne traduirait pas la réalité des rapports politiques, administratifs et sociaux actuels.

En réalité, le débat nous semble largement déterminé par les différents sens donnés au mot « pouvoir » et à ses déterminations²⁷. Étudié dans le cadre institutionnel où il s'exerce, tenant compte de l'insertion de cette institution dans son environnement économique et social, le pouvoir régional sera ici envisagé sous l'angle des représentations que les conseillers régionaux picards ont de leur pratique. Analysé sous cet aspect, le pouvoir régional nous semble résulter d'un triple phénomène de prise de conscience, d'identification et d'institutionnalisation. Le pou-

19. Voir not. A. Krieger, *op. cit.*, J.-A. Mazères, « La région : espace du pouvoir ou espace de pouvoirs », in *Centre, périphérie, territoire*, PUF, 1978, pp. 229 et ss. P. Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Seuil, 1976.

20. Cf. C. Eisenmann, *Centralisation et décentralisation*, 1948, Y. Mény, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français (1945-1969)*, LGDJ, 1974, S. Flogaitis, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, LGDJ, 1979.

21. J. Chevallier, « Le modèle centre/périphérie dans l'analyse politique », in *Centre, périphérie, territoire*, pp. 3 et ss.

22. J. Chevallier, « L'analyse institutionnelle » in *L'institution*, PUF, 1981, pp. 3 et ss.

23. P. Grémion, *Le Débat*, novembre 1981, p. 13.

24. Cf. S. Biarez, P. Kukawka, C. Mingasson, « Planification globale, politiques urbaines et institutions locales », in *Aménagement du territoire et développement régional*, La Documentation française, 1971, t. IV, pp. 140 et ss., L. Quéré, *La question régionale*, EHESS, 3 vol., 1976. Y. Prats estime quant à lui que les rapports entre le centre et le local ne sont pas de spécifications, mais d'analogies (« Vers l'éradication du pouvoir local ? », in *L'objet local*, UGE 10/18, 1977, p. 125).

25. Cf. L. Sfez, *L'objet local*, *op. cit.*, pp. 13 et 157.

26. R. Dulong, *Les régions, l'Etat et la société locale*, PUF, 1978 et « La crise du rapport Etat/société vue au travers de la politique régionale », in *La crise de l'Etat*, PUF, 1976, J.-A. Mazères, *op. cit.*

27. Voir, concernant le « pouvoir local », la controverse entre P. Birnbaum et M. Castells, *Revue Française de Sociologie*, XV, 1974, pp. 237-262 ; et T.N. Clark, *Community, structure and decision making : comparative analyses*, San Francisco, Chandlet, 1968. Sur le concept de « pouvoir » et ses différentes approches, voir en part. N. Poulantzas, *Pouvoir politique et classes sociales*, Maspéro, 1968, t. 1, pp. 101 et ss.

voir régional se présente comme l'effet d'un processus et d'une *dynamique institutionnelle*. Depuis son installation, le 15 décembre 1973, le conseil régional de Picardie a progressivement élargi son rôle, son audience, sa représentativité. Des habitudes institutionnelles ont été prises, des pratiques nouvelles se sont fait jour, l'institution cherchant à se légitimer et à justifier sa vocation régionale. Assemblée à la recherche de son identité, reflet d'un région elle-même en devenir, le conseil régional, au prix d'une action volontariste, a dû se situer lui-même au sein du système institutionnel régional. Tout à la fois agent et effet d'une prise de conscience régionale, cette assemblée a engagé un processus d'identification spécifique. Par delà le rôle joué par les individus, c'est à l'institution elle-même que nous nous intéressons, essayant de dégager ce qui a pu constituer son efficace propre. Le terme « institution » se justifie ici dans la mesure où le conseil régional présente la double caractéristique d'être un organisme doté d'une structure légale inscrite dans la durée et animé par une volonté commune²⁸.

Cette institution, telle que nous pouvons l'observer aujourd'hui, huit ans après sa création, présente deux aspects essentiels. D'une part, elle résulte d'une décision des pouvoirs publics qui ont *institué* le conseil régional. Mais cet « institué » a évolué sous l'effet des forces *instituanes* qui le composent et qui l'animent. La forme actuelle de l'institution est ainsi le produit d'un double mouvement combinant l'action de l'institué et celle de l'instituant. L'institution devient ce qu'elle est par l'action de ses membres. Mais cette action est elle-même déterminée par la forme instituée telle qu'elle résulte de la loi de 1972. Une relation dialectique s'établit alors entre l'instituant et l'institué, les composantes de l'institution cherchant à situer, puis à étendre leur terrain d'action, l'institué résistant à ce processus et tendant à l'intégrer.

La dynamique institutionnelle révèle ainsi la prise de conscience progressive, par les membres du conseil régional, de l'opportunité d'utiliser au maximum les ressources du cadre institué, d'identifier, puis d'accroître son rôle spécifique. Ce que l'on peut alors qualifier de pouvoir régional en devenir ou en puissance est la manifestation et la conséquence de ce processus. L'identité régionale, qui associe des attributs objectifs et une allégeance subjective des individus à des valeurs spécifiques²⁹ est à la fois l'objet et le résultat d'une action instituante.

Partiellement déterminée par des facteurs qui lui sont extérieurs, et qui constituent les éléments objectifs du fait régional, l'action insti-

28. Pour M. Hauriou, « une institution est une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures », *La théorie de l'institution et de la fondation*, Bloud et Gay, 1925, pp. 10 et ss. Cette définition n'est que partiellement applicable ici. En effet, la force instituante (l'idée d'œuvre) précède, selon Hauriou, la forme instituée. Dans le cas du conseil régional, le processus est inverse.

29. Cf. Y. Mény, « Crises, régions... », *op. cit.*, p. 6.

tuante contribue à l'émergence des aspects subjectifs de ce fait régional, en favorisant une prise de conscience et une identification de ses éléments caractéristiques. Cette identification rétroagit sur le fait régional dont elle précise les contours. Situé dans le jeu de ces rapports dialectiques entre le fait, la conscience et l'identité régionales, le pouvoir régional ne se réduit pas à l'addition d'éléments qui auraient été arrachés au pouvoir central d'un côté, au pouvoir local de l'autre. Les rapports entre pouvoirs sont en effet moins d'ordre quantitatif que qualitatif et relationnel³⁰. C'est sur la trame des relations multiples et complexes que la région entretient avec les collectivités locales d'une part, l'Etat d'autre part, que les conseillers picards ont pu tisser les mailles du pouvoir régional.

Pouvoir « autre », le pouvoir régional ne s'est pas bâti contre le centre et contre la périphérie, mais s'est nourri de leurs relations mutuelles, y introduisant sa propre dynamique. Ce pouvoir est ainsi avant tout un pouvoir d'arbitrage, d'initiative et d'impulsion. N'ayant pas de contenu propre, il agit par influence réciproque sur le central et le local, incitant l'un et l'autre à réagir, bousculant et contestant parfois le centre pour mieux réactiver la périphérie. Par « dynamique régionale », nous entendons une stratégie par laquelle le conseil régional a cherché à prendre pied sur le terrain des enjeux prioritaires (création d'emplois, aide à l'implantation d'entreprises...) sans tenter d'en chasser les occupants — il n'en avait ni les moyens, ni la volonté — mais plutôt en essayant de les influencer en vue de modifier leurs comportements. Alors que « toute institution cherche... à transformer son domaine d'action en zone de compétence exclusive »³¹, la stratégie du conseil régional s'est démarquée de cette attitude. Son action a consisté à se présenter comme force d'appoint aux interventions de l'Etat et des collectivités locales.

Par delà les querelles idéologiques et politiques relatives au « pouvoir régional », il nous semble que cette stratégie manifeste bien, d'une certaine manière, un « pouvoir » — au moins d'influence — dont l'analyse se pose en termes d'efficacité et de cohérence plutôt que de contenu et de degré.

La dynamique institutionnelle s'inscrit dans la durée. Conçue au départ comme expérimentale, la réforme de 1972 a permis, dans d'étroites limites, la mise à l'épreuve d'une assemblée nouvelle. Par son action, le conseil régional de Picardie a pu contribuer au développement d'un « fait régional » (I.) dont le contenu est déterminé par l'existence de facteurs de cohésion régionale, mais reste dépendant des limites de

30. N. Poulantzas, (*op. cit.*, t. 1, pp. 122 et ss) critique, à juste titre, la conception du pouvoir « somme zéro ». Voir aussi J. Chevallier, D. Loschak, *Science administrative*, LGDJ, 1978, t. 1, n° 264 et ss. Une critique analogue pourrait être adressée aux théories des « contre-pouvoirs ».

31. J. Chevallier, « L'analyse institutionnelle », *op. cit.*, p. 39.

l'identité picarde. De l'existence de ce fait régional reconnue — bien que de manière nuancée — par les conseillers régionaux, est-il possible d'inférer l'émergence progressive d'un véritable pouvoir régional (II.) ?

*
**

I. — L'EXISTENCE DU FAIT REGIONAL

La loi du 5 juillet 1972, malgré ses limites et ses insuffisances, a révélé peu à peu des potentialités, sans doute ignorées à l'époque par ses initiateurs³². Elle a mis sur pied des institutions irréversibles. Celles-ci, le conseil régional et le comité économique et social, ont permis à leurs membres, issus de différents départements, de prendre l'habitude de travailler ensemble, de raisonner en termes régionaux. Elles ont été les lieux privilégiés d'une prise de conscience régionale. Par leur existence même, elles ont suscité chez leurs membres un besoin et une demande de pouvoir. Par leur fonctionnement, elles ont révélé l'opportunité d'utiliser au maximum les faibles pouvoirs que la loi leur accordait. Dans une large mesure, la « dynamique régionale »³³ s'est confondue avec la dynamique institutionnelle, l'institution prenant fait et cause pour la région et s'identifiant à la région même.

Un « fait régional » s'est ainsi construit, résultat d'un lent processus. Il serait excessif d'affirmer que l'institution à elle seule a créé le fait régional. Mais il serait tout aussi illusoire de penser que celui-ci a donné naissance à l'institution. La région, sous la forme de l'établissement public créé en 1972, n'est pas le résultat d'une force sociale instituante qui aurait précédé l'institution, mais une création de l'Etat. La loi de 1972 a été utilisée, parfois même au-delà de ce qu'elle prévoyait³⁴, ce qui manifeste la dynamique propre de l'institution.

Mais quel sens peut-on donner à l'expression « fait régional » ? Ce fait n'est pas empirique. Il n'est pas une donnée qui existe préalablement à l'analyse. C'est un fait construit ; par la pensée d'abord — un « concret de pensée » —, mais aussi par le social et l'institution : un fait social et institutionnel. La région est l'objet de multiples représentations que la pente naturelle de notre esprit nous conduit à réifier³⁵. Si le fait régional est une construction de la pensée, cela ne signifie pas qu'il soit

32. C'est du moins l'opinion d'O. Guichard : « Il n'est pas sûr que les auteurs de la loi de 1972... aient mesuré toute la portée d'un texte qui s'est révélé à l'usage beaucoup plus intéressant que prévu... », « L'institution régionale », *Administration*, juin 1981, p. 22.

33. P. Sadran, « Les socialistes et la région », *Pouvoirs*, 19, 1981, p. 143. Les expressions « dynamique régionale » et « pouvoir régional » peuvent être rapprochées, le mot « dynamique » signifiant étymologiquement « pouvoir ».

34. Cf. P. Sadran, *op. cit.*, p. 144 et « Réforme ou contre-réforme ? », *AJDA*, juin 1981, pp. 306 et ss.

35. Cf. E. Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, ch. 2 (7^e éd., Alcan, 1919, pp. 20 et ss.).

purement arbitraire et qu'il se réduise aux représentations que nous en avons³⁶. L'établissement public régional, résultant d'une création volontaire et délibérée des gouvernants, ne doit pas être analysé sous ce seul aspect. L'institution s'est progressivement détachée des volontés qui l'ont fait naître, elle a acquis un dynamisme et des pouvoirs propres et donc une certaine autonomie. Si la région n'est pas une donnée naturelle, mais l'aboutissement d'un processus historique, elle traduit toutefois un certain nombre de phénomènes, de réalités avant tout sociales et économiques, mais aussi culturelles, politiques et institutionnelles. Ces réalités qui s'imposent à l'observation peuvent être envisagées comme des facteurs de cohésion régionale (A). Mais elles reflètent aussi les limites de l'identité régionale picarde (B).

A. — LES FACTEURS DE COHESION REGIONALE

La Picardie, sous sa forme géographique et administrative actuelle résulte principalement de la volonté des pouvoirs publics, au début des années 1950, de promouvoir une politique planifiée d'aménagement du territoire. Issue d'une politique volontariste des gouvernants de la IV^e République, la régionalisation est au départ essentiellement l'œuvre des économistes et des technocrates³⁷. Plutôt que de chercher uniquement à reproduire les frontières des anciennes provinces³⁸, les gouvernements de l'époque visaient principalement à définir un cadre adapté à la modernisation de l'économie et à la mise en œuvre d'une politique de planification souple.

La réunion des trois départements (Aisne, Oise, Somme) sous le vocable « Région de Picardie » est confirmée par le décret n° 873 du 30 juin 1955 instituant les « programmes d'action régionale », puis par l'arrêté du 28 novembre 1956 qui découpe la France en vingt-deux « régions de programme », dont la Picardie. Le même découpage — du moins en ce qui concerne la Picardie — sera conservé par les textes³⁹ qui, sous la V^e République, ont jalonné le développement souvent timide et hésitant de la régionalisation.

A l'inverse de certaines régions, telles que la Bretagne et la Corse qui seront les premières à répondre à l'initiative des pouvoirs publics

36. Quelle que soit l'importance de l'idéologie, « le caractère conventionnel d'une pratique ou d'une institution ne doit jamais être présumé », *ibid.*, p. 36.

37. Cf. L. Gorny, *Les économies régionales en France*, Dotec, 1958.

38. La Picardie constitue l'une des plus anciennes provinces françaises, l'une des quatre qui étaient représentées à la Sorbonne. Si ses limites ont varié au cours de l'histoire, elles s'étendirent le plus souvent au-delà des frontières de son découpage administratif actuel. F. Villon n'évoquait-il pas, dans sa « ballade des femmes de Paris », les « Picardes de Valenciennes » (Le testament, v. 1537) ? Cf. R. Debré et al., *La Picardie*, Ed. d'Organisation, 1981 et J. Estienne et al., *Picardie*, Ed. C. Bonneton, 1980.

39. Notamment le décret n° 64-251 du 14 mars 1964 instituant les préfets de région, et le décret n° 64-252 du même jour créant les Commissions de développement économique régional (CODER).

et à présenter leur programme d'action régionale ⁴⁰, la Picardie ne paraît pas traduire à l'époque une véritable conscience régionale de ses habitants. Il serait toutefois abusif de prétendre que son découpage est purement arbitraire. Et d'ailleurs, de quel découpage administratif, géographique ou politique peut-on affirmer qu'il est exempt de tout arbitraire ? Le département créé par la loi du 22 décembre 1789 et le décret du 26 février 1790 ne résulte-il pas d'une volonté de rompre les anciennes provinces ? L'histoire et les institutions en ont fait une réalité telle que sa consistance lui a permis de résister victorieusement aux timides assauts régionalistes de la V^e République. La commune elle-même, dont la géographie recoupe dans une large mesure celle des anciennes paroisses, a été forgée par l'histoire. Là comme ailleurs, la notion de « frontière naturelle » est largement artificielle ⁴¹. Il serait donc vain de rechercher un quelconque faisceau de « facteurs naturels » de cohésion régionale picarde. Comme pour la plupart des autres régions françaises, mis à part le cas de la Corse, du fait de son insularité, et peut-être celui de la Bretagne, malgré le caractère contestable de son découpage actuel, la Picardie n'est pas une région véritablement « naturelle ». Elle n'est pas non plus purement « artificielle », car l'art dont il est ici question — la création historique par les pouvoirs publics de la IV^e République — loin de s'opposer à la nature, vise à l'imiter et à l'informer. Le rapport entre l'art et la nature n'est pas un rapport d'opposition, mais beaucoup plus d'imitation et d'intégration dialectique. La Picardie est ainsi le résultat complexe d'un ensemble de rapports intégrant à la fois des données économiques et sociales, des facteurs idéologiques et culturels, et enfin des politiques institutionnelles volontaristes.

1) LES FACTEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES

Au plan socio-économique, la Picardie présente divers caractères dont certains semblent contradictoires. Perçue le plus souvent comme une région à dominante agricole, elle possède aussi une forte tradition ouvrière.

a) Une première approche, par grands secteurs d'activité, montre que la proportion du secteur primaire se situe au niveau de la moyenne nationale. Par contre, le secteur tertiaire est nettement déficitaire en Picardie, alors que le secteur secondaire est proportionnellement plus important que dans le reste du pays ⁴². Toutefois, si les rapports entre les trois secteurs sont comparables dans l'Aisne et dans la Somme, l'Oise apparaît comme un département nettement plus industrialisé et beaucoup moins agricole que ses deux voisins picards.

⁴⁰ Le premier programme d'action régionale approuvé par arrêté interministériel du 13 juillet 1956, fut celui de la Bretagne. Le second, approuvé le 2 avril 1957 fut celui de la Corse.

⁴¹ Cf. M. Korinman et M. Ronai, « Les idéologies du territoire » in F. Châtelet, *Histoire des idéologies*, Hachette, 1978, t. III, pp. 229 et ss.

⁴² Cf. J.C. Bouton et A. de la Chaise, *Passeport pour la Picardie*, 1981, p. 10.

Dans l'ensemble, la Picardie est une région à dominante industrielle avant d'être une région agricole. La répartition de la population active confirme cette analyse⁴³. La proportion d'actifs en secteur agricole avoisine la moyenne nationale, la proportion d'exploitants étant moindre, alors que celle des salariés agricoles est nettement plus élevée, en raison de la taille relativement importante des exploitations dans la région⁴⁴. Le pourcentage des ouvriers est quant à lui beaucoup plus fort que la moyenne nationale. Les deux seules catégories qui sont proportionnellement plus importantes en Picardie que dans le reste du pays sont ainsi les ouvriers et les salariés agricoles. Région industrielle, la Picardie a été durement touchée par la crise, et son taux de chômage dépasse largement la moyenne nationale⁴⁵. Les secteurs industriels les plus représentés en Picardie sont l'agro-alimentaire, le textile (dans l'Aisne et la Somme), la chimie (dans l'Oise) et la construction mécanique (dans l'Aisne et la Somme). Parmi ces secteurs, certains, notamment l'industrie textile ou la construction mécanique, ont été plus particulièrement frappés par la crise économique.

b) Le déclin souvent observé du secteur agricole dans la vie économique se répercute au plan politique⁴⁶. D'une part, le pourcentage des représentants du monde agricole a notablement diminué parmi les élus du conseil régional : ils représentaient 18,7 % des membres de ce conseil en 1974, ils n'en représentent plus que 8,3 % en 1981. D'autre part, ce déclin est clairement perçu par les élus eux-mêmes qui n'attribuent pas (ou plus ?) un rôle politique primordial aux agricultures. Concernant l'importance respective des différentes catégories socio-professionnelles dans la vie politique picarde, les conseillers régionaux, interrogés sur ce point, estiment que les ouvriers occupent la première place⁴⁷. Les agriculteurs n'arrivent qu'en deuxième position, précédant de peu les fonctionnaires et les enseignants. Viennent ensuite les industriels, puis les commerçants et les artisans. Ce classement, par delà son caractère quelque peu formel, met en lumière la perception par les élus des effets politiques

43. *Ibid.*, p. 12.

44. *Ibid.*, p. 126.

45. Le taux de chômage est en Picardie l'un des plus élevés de France (10,6 % de la population active au 1^{er} janvier 1982 pour une moyenne nationale de 9,2 %). Cette région détenait déjà le record d'augmentation du taux de chômage entre 1973 et 1979 (+ 457 %, ce taux étant deux fois plus élevé que la moyenne nationale). Voir aussi « La Picardie », *Le Monde*, 10 et 11 janvier 1982.

46. En 1973, Michèle et Jean Sellier concluaient leur *Guide politique de Picardie* (Téma éditions, p. 297) par cette phrase : « le monde agricole reste donc le seul acteur d'une vie politique régionale qui, de ce fait n'existe pas : il n'y a pas de débat. » Aujourd'hui, il semble que ce jugement doive être nuancé, voire révisé.

47. Seuls les socialistes expriment une opinion divergente en plaçant en tête les enseignants (cette divergence peut d'ailleurs s'expliquer en partie par l'ambiguïté de la question, l'expression « vie politique » pouvant s'appliquer soit aux élus, soit aux électeurs). Nous reproduisons ici, comme nous le ferons plus loin pour d'autres parties de l'enquête, l'intitulé exact de la question, et les réponses. L'étiquette UDF, employée pour plus de clarté, regroupe en fait des « divers opposition » qui ne sont pas rattachables à la famille gaulliste.

de la sur-représentation des ouvriers au sein de la population active picarde. L'image de la « Picardie — région agricole » semble appartenir déjà au passé, même si le poids politique des agriculteurs demeure encore bien supérieur à leur importance démographique.

c) Ce recul politique du monde agricole et la prééminence des milieux ouvriers est-il un facteur de cohésion régionale ? En première analyse, il semble que la paysannerie par son homogénéité relative, par sa faible mobilité, par son attachement aux traditions et à certaines formes de vie culturelle régionale soit la catégorie sociale où puisse le mieux s'enraciner une prise de conscience régionale. Inversement, les ouvriers, partagés entre leurs revendications locales (dans l'entreprise ou dans la commune) et leur vision globale de la société, seraient moins sensibles à la dimension régionale. La régression du poids politique des agriculteurs serait ainsi un facteur défavorable à une prise de conscience régionale.

Cette analyse doit être nuancée pour plusieurs raisons. La première est que la paysannerie, malgré son déclin, continue d'imprimer fortement de sa marque la vie politique régionale. Même si elle ne sécrète plus autant que par le passé son propre personnel politique, elle exerce encore une influence importante sur les hommes politiques issus d'autres milieux⁴⁸. La seconde raison est que les milieux agricoles ne possèdent pas le monopole de la conscience régionale. La classe ouvrière, notamment par l'intermédiaire de ses organisations syndicales et politiques, a pris peu à peu conscience de la nécessité d'utiliser l'outil régional. Les grandes centrales syndicales ont mis en place des instances de coordination régionale ; elles ont multiplié les initiatives régionales et le thème des revendications et luttes régionales a pris progressivement une place croissante dans leurs discours⁴⁹. Les formations politiques se sont, elles

« Pourriez-vous noter de 0 à 10 les catégories suivantes selon l'importance du rôle qu'elles jouent dans la vie politique régionale ? (0 signifie aucune importance, 10 signifie extrêmement important). »

	Ensemble		PC		PS		RPR		UDF	
	Note moy.	Rang	Note moy.	Rang	Note moy.	Rang	Note moy.	Rang	Note moy.	Rang
Ouvriers	7,8	1	9	1	7	3	7,5	1	8	1
Paysans	7,3	2	8	2	7	3	7	2	7,5	4
Fonctionnaires	7,1	3	6	3	7,5	2	7	2	8	1
Enseignants	7	4	5	5	8	1	7	2	8	1
Industriels	6	5	6	3	6	5	6	6	6	5
Artisans et commerçants ..	5,1	6	4	6	5	6	6,5	5	5	6

Ce tableau masque un certain nombre de nuances significatives au sein des différentes formations politiques. Ainsi l'écart entre les notes attribuées aux ouvriers par les élus de la gauche est relativement élevé (la note variant entre 2 et 10 pour les socialistes, entre 4 et 10 pour les communistes), alors qu'il est plus faible pour les élus de l'opposition (entre 7 et 8 pour les gaullistes, entre 6 et 10 pour les giscardiens). Par contre, les notes attribuées aux agriculteurs ne présentent pas de variations notables au sein de chaque famille politique.

48. Cf. S. Berger, *Les paysans contre la politique*, Seuil, 1975.

49. Voir, par ex., *Le Courrier Picard*, 11 janvier 1982.

aussi, organisées petit à petit au plan régional. Leurs discours sont devenus, ces dernières années, de plus en plus régionalistes. L'exemple du parti communiste, parti où l'électorat ouvrier est le plus important et qui se réclame le plus explicitement de la classe ouvrière, nous paraît significatif à cet égard. Par delà son attachement aux thèmes de l'État nation, cette formation, qui a accédé à la présidence du conseil régional en février 1980⁵⁰, a pris fait et cause pour la région et s'y est largement identifié⁵¹. Ses représentants sont par ailleurs, parmi les membres du conseil régional, les plus enclins à affirmer l'existence d'une identité régionale picarde, tant au plan culturel qu'économique, et à reconnaître une progression de la conscience régionale en Picardie au cours de ces dernières années⁵².

S'il est encore trop tôt pour pouvoir mesurer l'impact de ces actions sur la conscience ouvrière, il faut toutefois noter que d'autres couches sociales — en particulier les enseignants — ont su prendre le relais de l'idée régionale. Les milieux enseignants et socio-culturels, par le canal de l'école et des associations ont, depuis une dizaine d'années, favorisé la promotion et la réactivation de la culture picarde⁵³. Les associations, les manifestations culturelles se réclamant de l'étiquette « picarde » se sont récemment multipliées. Ces couches sociales, dont l'influence est particulièrement importante au sein de certaines formations politiques, notamment le parti socialiste, proposent une nouvelle image de la Picardie et une nouvelle pratique régionale. Tentant d'opérer une synthèse entre la culture picarde traditionnelle et la recherche d'une nouvelle identité régionale, elles présentent un discours opposé de la technocratie. Associant le thème régional aux idéologies associative et participative, elles tendent à privilégier le facteur culturel dans la prise de conscience régionale⁵⁴.

50. A la suite des élections législatives de juin 1981, le parti communiste a perdu la présidence au profit du parti socialiste.

51. Cf. Interview de R. Maillet, président du conseil régional, *Le Courrier Picard*, 11 février 1980.

52. A la question « Avez-vous constaté un développement de la conscience régionale ? », les réponses sont les suivantes :

	Ensemble	PC	PS	RPR	UDF
OUI	60 %	65 %	50 %	70 %	15 %
NON	40 %	35 %	50 %	30 %	85 %

« Si oui, à quoi l'attribuez-vous principalement ? » : à l'action du conseil régional (70 % des réponses), aux moyens d'information et aux traditions picardes qui reviennent (30 %).

53. Notamment à travers sa langue et ses traditions. Ainsi, à l'université de Picardie a été créé, en 1971, un centre d'études picardes visant à « promouvoir les recherches sur tout ce qui intéresse la langue, la culture, l'histoire de la Picardie ». Des associations ayant pour objet de « favoriser l'expression vivante de la langue picarde » ou de « promouvoir la culture picarde » se sont multipliées ces dernières années. Cf. *Forum des associations d'Amiens*, éd. de l'office culturel municipal d'Amiens, 1980.

54. On peut se demander, avec F. d'Arcy, si ces nouvelles couches sociales, rattachées au secteur éducatif et socio-culturel, ne sont pas en voie de constituer une nouvelle élite locale. Cf. F. d'Arcy, C. Gilgert et G. Sâez, « Nouveaux clivages dans les élites étatiques » in *L'Administration et la politique en France sous la V^e République*, Presses de la FNSP, 1981.

2) LES FACTEURS CULTURELS

Le concept de « conscience régionale » implique de lui-même une dimension culturelle. Par delà ses effets aux plans des pratiques et des comportements, la prise de conscience est un phénomène qui se déroule au niveau de la pensée. Mais l'expression est ambiguë. Elle traduit d'une part l'acte de l'individu qui s'oppose, puis intègre et enfin s'identifie à son environnement régional (géographique, économique, historique, culturel). Elle traduit aussi un phénomène collectif, une « conscience collective » à travers laquelle et par laquelle les consciences individuelles peuvent se reconnaître. Il n'est pas de conscience de soi sans conscience collective, sans prise de conscience de son appartenance à un groupe : la famille, le quartier, la commune, la région, la nation. L'individu est ainsi enserré dans des ensembles de cercles concentriques, auxquels il s'identifie plus ou moins selon qu'il s'approprie ou non les valeurs dont est porteur ce groupe. Bénéficiant d'une part du déclin de l'idéologie nationale, d'autre part de la résurgence des « idéologies locales », le cadre régional semble présenter une plus forte consistance idéologique que le cadre départemental. S'il est bien sûr plus éloigné de l'individu que les cercles plus restreints tels que le quartier ou la commune, il bénéficie aussi, en un sens, de cet éloignement. Il permet en effet, sur un mode voisin de la construction de l'idéologie nationale, d'opérer une synthèse et un arbitrage entre des intérêts divergents. Intégrant ainsi des aspirations multiples, il favorise l'émergence de comportements collectifs. Cette prise de conscience naît d'une opposition et d'une lutte. Les individus prennent conscience du caractère collectif de leurs intérêts dans une situation où ils se sentent agressés par une force extérieure. L'effet de cohésion permet ainsi de transcender les oppositions et les conflits internes au groupe. Un tel effet a pu jouer dans les régions qui, telle la Picardie, ont été les plus durement touchées par la crise économique. Un consensus, au plan politique, a ainsi pu se dégager au sein du conseil régional autour du thème des retards économiques et culturels de la région, favorisant l'adoption en septembre 1981, d'un programme de rééquilibrage.

La notion de culture régionale, entendue ici au sens large, présente un double aspect. Il s'agit d'une part d'une réactivation d'une culture traditionnelle spécifiquement régionale, d'autre part d'une prise de conscience de la dimension régionale perçue comme niveau nécessaire d'organisation de la lutte contre la crise. Ces deux facteurs, en apparence hétérogènes, viennent se combiner au sein d'un système plus ou moins cohérent de représentations (visant à permettre de légitimer et d'orienter les comportements collectifs). Une telle « idéologie régionale » ne peut toutefois se développer et imprégner le tissu social que si elle est suffisamment bien diffusée par un ensemble de canaux institutionnels : médias, associations, partis, syndicats... En Picardie, la presse, la radio, la télévision ont joué un rôle non négligeable dans la diffusion de cette idéologie. Si la région ne dispose pas d'un grand quotidien couvrant les

trois départements⁵⁵, l'influence et la diffusion de la station régionale de télévision (FR 3 Picardie) n'a cessé de s'étendre ces dernières années, relayées depuis peu par des radios régionales et locales⁵⁶ dont la création est encore trop récente pour pouvoir en mesurer l'impact. En tout état de cause, il apparaît que les médias, en particulier la télévision et la presse régionales, ont largement favorisé la prise de conscience régionale, d'une part en diffusant une conception « moderniste » de la région (ouvrant leurs colonnes et leurs studios aux associations et institutions régionales, en particulier l'établissement public régional), d'autre part en participant à la promotion de la culture picarde traditionnelle (renouveau de l'intérêt pour la langue picarde et les traditions culturelles picardes). Les médias ont ainsi redoublé et amplifié l'impact du facteur institutionnel, qui apparaît comme déterminant pour la prise de conscience régionale.

3) LES FACTEURS INSTITUTIONNELS

Parmi les « institutions »⁵⁷ régionales visant à promouvoir la Picardie, le conseil régional a été le catalyseur de l'unification régionale. Dans une large mesure, les élus picards s'identifient à leur région, et estiment que le conseil régional est, parmi d'autres organismes politiques, professionnels, administratifs, culturels, celui qui concourt le plus à la cohésion de la région. Interrogés sur ce point, les élus classent par ordre d'importance décroissant : l'établissement public régional, la télévision et la radio régionales, les syndicats et les chambres de commerce et d'industrie⁵⁸. Tout en faisant la part de l'effet d'identification des conseillers régionaux à l'institution dont ils sont membres — ce qui relativise la signification de ces réponses — il est néanmoins remarquable que toutes les formations politiques (à l'exception du RPR) placent en tête l'établissement public

55. Le Courrier Picard, quotidien édité à Amiens, bénéficie toutefois d'une position dominante dans la région, couvrant le département de la Somme et, pour partie, celui de l'Oise. Il diffuse largement les informations relatives aux sessions de l'établissement public régional.

56. Fréquence Nord, Radio Picardie (stations régionales de FR 3, Radio France), Radio Amiens, Radio Cabotan, KFM... (« radios libres »).

57. Prises ici au sens large d'organisations juridiques durables. Cf. *supra*.

58. « Parmi les institutions et organismes suivants, lesquels vous paraissent contribuer le plus à la cohésion de la région ? » : (« classer par ordre d'importance »).

Ordre de classement	Ensemble	PC	PS	RPR	UDF
Etablissement public régional	1	1	1	3	1
Télévision et radio régionale	2	3	2	1	2
Syndicats de salariés	3	2	6	—	4
Organisations profession. agricoles	4	4	7	—	3
Chambres de commerce ..	5	5	5	4	5
Assoc. pour le dévelop. culturel en Picardie	6	—	4	5	6
Presse régionale	7	—	3	2	7

régional. Il ressort des réponses une priorité unanime accordée aux « institutions » (prises ici au sens large) à caractère politique et culturel, les institutions économiques et professionnelles n'arrivant qu'en seconde position.

L'impact du conseil régional est lié à son insertion dans les structures locales. Son action a été d'autant mieux acceptée qu'il n'a pas cherché à empiéter sur les compétences des départements. Cette volonté d'associer et non d'opposer la région et le département apparaît nettement à travers les réponses des conseillers régionaux⁵⁹. En outre, ces derniers souhaitent développer la coopération entre le conseil régional et les institutions et organisations régionales à caractère professionnel (syndicats), économique (chambres de commerce, comité d'expansion) et culturel (université). Consultés sur cette question, les élus de la gauche citent en priorité les organismes professionnels et culturels, alors que les représentants de l'opposition accordent la prééminence aux contacts avec les organisations économiques⁶⁰. Les conseillers sont ainsi conscients que la réussite de l'expérience régionale dépend largement de la capacité du conseil régional à s'intégrer dans les structures locales. Dans cette optique, le conseil régional est intervenu à plusieurs reprises et notamment en octobre 1980 pour soutenir et défendre l'université de Picardie en vue d'assurer le maintien des formations de deuxième et troisième cycles qu'elle dispense. Il a adopté en 1981 un plan de développement culturel régional et organisé, dans ce cadre et avec l'appui des associations culturelles locales, un festival⁶¹. Il souhaite aujourd'hui s'associer plus étroitement aux organismes économiques, et notamment participer au capital de la Société de développement régional⁶², ainsi qu'aux organismes d'études, tel que

59. Ainsi, en réponse à une question relative aux « lois non écrites » régissant le fonctionnement du conseil régional, plusieurs conseillers évoquent spontanément « le respect des départements ».

60. « Avec quelles institutions et quels organismes le conseil régional devrait-il développer ses contacts en priorité ? (établir un ordre de priorités). »

Ordre de classement	Ensemble	PC	PS	RPR	UDF
Syndicats de salariés	1	1	2	6	4
Université de Picardie ..	2	2	1	5	3
Organisations agricoles ..	3	3	7	4	7
Chambre régionale de Commerce	4	4	4	2	1
Comité d'expansion	5	5	6	1	2
Chambre régionale d'Agriculture	6	6	5	3	6
Organisations patronales .	7	7	8	7	5
Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais	8	8	3	8	8

61. Deux cents manifestations culturelles ont eu lieu, dans le cadre de ce festival, au cours de l'automne 1981. Voir *Agir en Picardie - La lettre de la région* (mensuel d'information édité par le conseil régional), n° 1, janvier 1982.

62. C'est, du moins, le vœu de son président. Cf. R. Dosièrre, interview au *Courrier Picard*, 14 septembre 1981. La SDR Picardie est un organisme qui a pour but de soutenir l'activité des entreprises dans la région, notamment par des prises de participation. Son chiffre d'affaires fut de 52 millions de francs pour les neuf premiers mois de l'année 1981.

l'OREAP⁶³ qui pourrait, selon le président actuel du conseil régional, « avoir vocation à devenir le service d'études des assemblées régionales »⁶⁴.

La région développe donc une stratégie d'ouverture que traduit bien la progression du sentiment régional. Cette évolution est significative, dans une région où la conscience régionale était, lors de l'installation du conseil régional en 1973, relativement faible⁶⁵. Toutefois, la perception de l'identité régionale reste très inégale chez les conseillers régionaux eux-mêmes⁶⁶. Les deux tiers des élus interrogés estiment que le sentiment régional s'est développé en Picardie au cours des dernières années, cette conviction étant plus largement partagée par les élus communistes et giscardiens que par les gaullistes et les socialistes⁶⁷. Cette prise de conscience régionale est largement identifiée par les conseillers régionaux au dynamisme et à l'action des institutions chargées de la représenter⁶⁸. Toutefois, il est clair que si le facteur institutionnel a pu jouer un rôle déterminant dans l'évolution de l'idée régionale, ce facteur est à lui seul insuffisant. Il doit d'une part être relayé par d'autres facteurs (culturels, économiques) et d'autre part s'enraciner dans la réalité socio-économique, refléter et exprimer la demande sociale. Son rôle n'est pas de créer de toute pièce un esprit régional⁶⁹, mais d'être un instrument d'impulsion, d'émergence d'une identité régionale naissante. En harmonisant et en planifiant les demandes sociales, en arbitrant, dans le respect des différences et des particularismes, entre des intérêts locaux divergents, la région peut devenir un acteur essentiel de la vie économique.

B. — LES LIMITES DE L'IDENTITE REGIONALE

Le concept d'identité par delà sa polysémie s'inscrit dans une double dialectique du même et de l'autre, de l'un et du multiple⁷⁰. Une collec-

63. L'organisme régional d'études pour l'aménagement de la Picardie, créé en 1967, est chargé, à la demande du préfet ou de l'établissement public régional, d'élaborer des documents d'étude pour l'aménagement de la région. (Cf. J.C. Picard, « L'OREAP ou les ambiguïtés d'une institution de prospective régionale », *Publications de la faculté de droit d'Amiens*, n° 5, 1974, PUF, pp. 71 et ss.). Interrogés sur son rôle dans la région, les conseillers picards sont partagés, 60 % d'entre eux l'estimant « satisfaisant » ou « pas assez important », les autres le jugeant « non satisfaisant » ou « trop important » (ces dernières réponses émanant principalement de conseillers communistes et socialistes).

64. R. Dosièrre, interview cité.

65. Voir *Les nouvelles institutions régionales en Picardie (1973-1974)*, CURAPP, 1976.

66. Cf. *infra* note 71.

67. Cf. *supra* note 52.

68. Ce sentiment semble également partagé par le Premier ministre P. Mauroy qui estime que « la Picardie... est une des seules régions à avoir su, depuis le 10 mai, élaborer un plan de développement. Ce qui prouve qu'une conscience régionale existe et se développe en Picardie » (déclaration au *Courrier Picard*, le 11 janvier 1982). En quelque sorte, c'est l'action qui démontre l'existence, et non la théorie.

69. Selon R. Dosièrre, « jusqu'à présent la région n'existait pas... Ce n'est pas l'élection d'un candidat socialiste ni l'apparition d'une majorité socialiste qui va brusquement faire apparaître l'esprit régional », *Présence* (mensuel économique régional), oct. 1981, p. 16.

70. Cf. J.-A. Mazères, « Région, régionalisme, régionalisation », *op. cit.*

tivité humaine possède une identité lorsqu'elle est reconnue comme étant la même aux différents moments de son histoire. Malgré ses évolutions, à travers la multiplicité des images présentées, elle reste identique à elle-même et identifiable par ses membres et ceux des autres collectivités. En ce sens, le processus d'identification implique un double mouvement de reconnaissance et de spécification, ce que l'on peut tenter d'analyser au plan régional.

1) LA NATURE DE L'IDENTITÉ RÉGIONALE

La collectivité régionale doit tout d'abord affirmer sa spécificité par rapport à d'autres collectivités plus larges (l'État), ou plus restreintes (la commune ou le département). Ce mouvement d'affirmation suppose en premier lieu une négation : la région refuse de s'identifier totalement à une autre collectivité. Il implique en second lieu une opposition : la région ne peut s'affirmer qu'en s'opposant constamment à ce qui lui est extérieur. Ensuite, l'identité ne prend tout son sens que lorsqu'elle est reconnue comme telle d'une part par les membres de la collectivité elle-même, d'autre part par ceux des autres collectivités. Ainsi la Picardie ne peut exister que si elle est reconnue comme région à part entière par ses habitants et leurs élus, mais aussi par ceux de Paris et de Lille notamment. Ce processus d'identification suppose une action volontaire et consciente émanant des représentants institutionnels de cette collectivité. Or, pour que ces derniers puissent promouvoir l'image de l'identité picarde, il faut au préalable qu'ils soient eux-mêmes persuadés de l'existence de cette identité. Nous avons vu que les conseillers régionaux, dans leur majorité, estimaient que la conscience régionale a progressé au sein de la population picarde. Toutefois, de cette progression, il serait abusif d'inférer l'existence d'une identité régionale. Cette dernière — si elle la suppose — ne se réduit pas à la conscience que l'on peut en avoir. En outre, le constat par les élus picards de cette prise de conscience de la part de leurs électeurs n'implique pas qu'ils soient eux-mêmes convaincus de l'existence d'une identité picarde. D'après leurs réponses, il apparaît que cette conviction est partagée par une large majorité d'entre eux. Le clivage s'opère non pas en fonction de critères géographiques⁷¹, ni électoraux⁷², mais bien plutôt en fonction de critères

71. Question : « La Picardie a-t-elle selon vous » :

	Ensemble	PC	PS	RPR	UDF
Une identité culturelle et économique	20 %	50 %	—	—	10 %
Une identité culturelle ..	13 %	17 %	40 %	—	—
Une identité économique .	27 %	33 %	10 %	15 %	45 %
Aucune identité	40 %	—	50 %	85 %	45 %
TOTAL	100	100	100	100	100

Les réponses varient dans la même proportion quel que soit le département d'origine du répondant.

72. La répartition des réponses n'est pas déterminée par le type de mandat détenu (député, sénateur, conseiller général, maire ou conseiller municipal). Le

politiques. De même qu'ils étaient déjà les plus affirmatifs quant à l'existence d'un progrès de la conscience régionale au sein de la population, les élus communistes sont aussi les plus enclins à estimer, pour leur part, que l'identité picarde existe. Les gaullistes en revanche soutiennent l'opinion inverse, les socialistes et les giscardiens sont, quant à eux, partagés sur ce point.

Le concept d'identité est, en outre, susceptible d'une extension variable. L'identité peut être politique, culturelle, économique, géographique, sociale... Là encore, la représentation que se font les élus de la nature de cette identité est susceptible de nous apporter plusieurs enseignements. Bien que ces caractères ne soient pas exclusifs, il apparaît néanmoins que l'insistance sur la nature économique et/ou culturelle de cette identité induit une conception différente de la région. L'affirmation du caractère culturel de l'identité régionale renvoie principalement à l'idéologie du régionalisme alors que l'accent porté sur son caractère économique est plus proche de l'idée de régionalisation. Les clivages idéologiques recoupent ici les clivages politiques : alors que les élus de la gauche penchent plutôt vers le régionalisme, ceux de l'opposition se rattachent plus nettement à la régionalisation⁷³. Pour les premiers, l'identité régionale est avant tout de nature culturelle, en revanche pour les seconds, elle est essentiellement d'ordre économique.

En tout état de cause, ces réponses traduisent une hésitation, sinon un doute quant à l'existence d'une véritable identité régionale. Ainsi, parmi ceux-là mêmes qui reconnaissent l'existence de cette identité, une conception « fragmentée » de l'identité (soit culturelle, soit économique) reste dominante. La Picardie est encore aujourd'hui à la recherche de son image de marque. Travaillée par des forces centrifuges, prise en tenailles par ses puissants voisins du Nord et de la région parisienne, elle a besoin de construire son unité et de transcender les clivages départementaux.

2) LA QUESTION DU DÉCOUPAGE RÉGIONAL

Le département est apparu aux pouvoirs publics comme le point de départ nécessaire de la construction régionale, rendant par là le cadre régional largement dépendant du cadre départemental. Tant au plan de leur composition qu'à celui de leur fonctionnement et de leurs attributions⁷⁴, les conseils régionaux — composés aux deux tiers de conseillers

fait d'être un élu national, départemental ou municipal ne paraît donc pas entraîner un comportement spécifique face au phénomène régional.

73. Mais ce dernier clivage traverse aussi les formations de la gauche, cf. *supra*, note 71.

74. Parmi les règles non écrites régissant le fonctionnement du conseil régional de Picardie figurait, dès l'origine, celle de la « présidence tournante » : un représentant de chacun des trois départements devant successivement accéder à la présidence.

généraux⁷⁵ — sont prisonniers d'une logique départementale. On a ainsi souvent qualifié les régions de « fédérations de départements »⁷⁶. Toutefois, là encore, cette analyse doit être nuancée à la lumière des résultats de notre enquête. Celle-ci fait apparaître une volonté nettement exprimée par les conseillers régionaux picards d'émanciper l'institution régionale du cadre départemental⁷⁷. Cette volonté ne révèle cependant pas un désir de rompre le cordon ombilical qui relie les deux institutions.

L'unité régionale est conçue beaucoup plus comme un équilibre entre les départements que comme une remise en cause de cette institution. Sur ce point, on peut estimer que le caractère comparable du poids économique et démographique des trois départements picards est un facteur favorable à l'unification régionale⁷⁸. Toutefois, au-delà de cette constatation, on peut noter une différence de dynamisme entre les divers départements. En outre, si la Somme occupe une place institutionnelle centrale dans la région, l'Oise se situe dans une large mesure dans la zone d'attraction de la région parisienne et l'Aisne ressent tout autant l'attraction de Reims que celle d'Amiens. La question du découpage régional n'est donc pas close. L'actuel président du conseil régional de Picardie a d'ailleurs évoqué récemment l'idée d'une région élargie, regroupant le Nord, la Picardie et la Champagne-Ardenne. Il estime en effet qu'« une régionalisation ainsi conçue éviterait les conflits de compétence avec les départements. Si l'on garde le cadre actuel, tout en donnant plus de responsabilités aux régions, les rapports entre départements et régions seront délicats et difficiles »⁷⁹. Selon R. Dosièrre, les conflits de compétences entre les régions et les départements seraient ainsi plus facilement réglés dans des grandes régions. Le découpage actuel des régions, et par là peut-être l'existence même de la Picardie serait ainsi remise en cause en tant que région administrative en raison de l'extension des pouvoirs régionaux. La contestation du découpage actuel de la région picarde est partagée par la majorité des conseillers socialistes interrogés. Mais elle ne rencontre pas la même adhésion de la part des autres élus qui sont,

75. Selon l'article 5 de la loi du 5 juillet 1972, le conseil régional doit comprendre au moins 30 % de représentants désignés par les conseils généraux (choisis soit parmi leurs membres, soit parmi les élus municipaux, selon une interprétation du conseil d'Etat). En fait, en raison du cumul des mandats, ce pourcentage est beaucoup plus élevé ; il avoisine la proportion des 2/3 des membres des conseils régionaux.

76. P. Grémion, « Régionalisation... », *op. cit.*, p. 9. J. Hayward, « Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France », *Pouvoirs*, 19, 1981, p. 112.

77. A la question suivante : « Pensez-vous que, *en priorité*, le conseil régional doit financer ses propres projets ou qu'il doit prendre le relais de financements de projets de l'Etat, des départements, ou des communes ? », les réponses se répartissaient ainsi : 50 % pour la première alternative, 20 % pour la seconde ; les autres conseillers refusant d'opter pour l'une ou l'autre.

78. Ainsi, à la question suivante : « pouvez-vous classer les trois départements Aisne, Oise, Somme, en allant de celui qui est selon vous le plus puissant à celui qui vous semble le moins puissant ? », la plupart des élus refusent de répondre. Ils expliquent ce refus en invoquant soit l'ambiguïté de la question (« que signifie le mot puissant ? »), soit le caractère comparable des trois départements picards, soit la problématique induite par la question.

79. R. Dosièrre, interview au mensuel régional *Présence*, oct. 1981, p. 17.

en majorité, favorables au maintien de la Picardie dans ses limites actuelles⁸⁰.

Les observateurs ont souvent remarqué que la région, loin d'avoir entraîné le déclin du département, a au contraire favorisé son renouveau⁸¹. Le temps et les habitudes institutionnelles ont joué en faveur du département. L'exemple de la Picardie montre qu'aujourd'hui les données du problème sont quelque peu différentes. Après huit années de fonctionnement, les établissements publics régionaux se sont peu à peu émancipés. La querelle opposant le département à la région s'est apaisée, ou du moins est passée au second plan. Les départements se sont habitués à vivre avec la région. Tirant parfois bénéfice de l'institution régionale, sans jamais perdre aucune de leurs prérogatives, ils ont progressivement admis l'idée régionale. Contrôlant très largement l'institution régionale, les élus départementaux ont pris soin d'éviter la « dérive » régionale. Cela ne fut possible que dans la mesure où l'outil régional restait cantonné dans un rôle de coordination des actions locales et départementales, et de saupoudrage des crédits. Ne pouvant, ni ne souhaitant se substituer ou se superposer à l'action des départements, n'ayant pas de compétences de gestion, la région ne courait que peu le risque d'entrer en conflit de compétences avec le département.

Il serait toutefois abusif d'en conclure que l'établissement public régional n'était qu'une « coquille vide », une institution sans pouvoir réel. Dans une certaine mesure, ce qui faisait la faiblesse du conseil régional a fait aussi sa force. Ainsi, le fait même de rassembler en un même lieu les principaux élus de la région (députés, sénateurs, maires des grandes villes...) sans leur accorder de réels pouvoirs ne pouvait manquer de provoquer chez eux un sentiment de frustration. Peu à peu, la dynamique institutionnelle aidant, le conseil régional de Picardie a cherché à étendre ses prérogatives et ses moyens. Si le mouvement fut relativement lent et timide au cours des premières années, il s'est brusquement accéléré lors de la période récente.

Certes ce phénomène n'est pas spécifique à la Picardie et peut se constater dans la plupart des autres régions françaises, ainsi que l'atteste la remarquable progression des budgets régionaux et la part croissante des dépenses de fonctionnement⁸². Néanmoins, le chemin à parcourir était peut-être plus long dans le cas de la Picardie, en raison de la faible homogénéité originelle de la région. Si, pour ce qui concerne ses deux

80. Question : « Êtes-vous personnellement favorable au maintien de la région picarde dans ses limites actuelles ? »

	Ensemble	PC	PS	RPR	UDF
OUI	70 %	100 %	40 %	70 %	60 %
NON	25 %	—	60 %	30 %	25 %
Sans opinion	5 %	—	—	—	15 %
TOTAL	100	100	100	100	100

81. Cf. P. Grémion, *Le pouvoir périphérique*, Seuil, 1976.

82. P. Sadran, *AJDA*, juin 1981, pp. 306 et ss.

premières années d'existence (1974-1975), le conseil régional de Picardie pouvait refléter l'image « d'une région apparemment sans problèmes, où les facteurs de cohésion l'emportent sur les facteurs d'opposition »⁸³, il semble aujourd'hui que ce jugement doive être révisé. Le refus de politiser les problèmes qui caractérisait l'institution régionale à ses débuts, l'absence d'enjeux économiques et politiques réels, ont peu à peu laissé place à une volonté d'intervention, à une stratégie présentée en termes de lutte et de combat pour la Picardie et pour l'emploi. La progression constante et régulière du nombre des élus de gauche, jusqu'à l'accession d'un élu communiste à la présidence du conseil régional en février 1980, n'est sans doute pas étrangère à l'émergence de cette nouvelle problématique. Cependant, les élus centristes, giscardiens et gaullistes se sont eux aussi, dans une large mesure associés à ce mouvement. Ainsi le consensus sur les votes essentiels, qui caractérisait le conseil régional lors de ses premières années de fonctionnement a pu partiellement être maintenu autour des questions primordiales tel que le plan de rééquilibrage, adopté en septembre 1981⁸⁴. Mais le consensus originel qui ne traduisait que l'absence ou le refoulement des conflits a pris aujourd'hui une nouvelle consistance en intégrant et en surmontant en partie les oppositions. La région, qui au départ ne suscitait qu'un relatif désintérêt de la part des parlementaires et à laquelle l'opinion publique ne prêtait qu'une attention pour le moins discrète, commence à prendre corps. Par l'action de ses représentants, la région, qui n'était qu'un concept abstrait et vague dans l'esprit des habitants de la Picardie, a pu intervenir, ne serait-ce qu'indirectement, dans les grands débats : emploi, équipements collectifs, urbanisme, culture... Visant à orienter ses décisions vers des objectifs concrets, ayant des conséquences directes sur la vie quotidienne des individus, le conseil régional tend ainsi à devenir un partenaire à part entière dans la vie économique.

Une telle orientation suppose au préalable que la région parvienne à se situer dans les structures politico-administratives françaises, et à déterminer son niveau spécifique d'intervention. La difficulté tient à l'absence de définition claire de l'identité régionale. Créées par le centre, du moins dans leur découpage actuel, les régions administratives s'inscrivent aussi dans le tissu local dont elles émanent.

3) LA DIALECTIQUE DU NATIONAL ET DU LOCAL

L'action du conseil régional s'inscrit dans les marges qui séparent le centre du local. Sa position intermédiaire le conduit d'une part à reproduire le modèle du pouvoir central, à renforcer l'action de l'Etat, tant il est vrai, comme le remarque L. Sfez, que « décentraliser, c'est re-centra-

83. J. Chevallier, D. Loschak, *Les nouvelles institutions régionales en Picardie (1973-1975)*, CURAPP, 1976, p. 9.

84. Ce plan intérimaire (1982-1983) est orienté autour de trois axes : l'emploi, la formation, le cadre de vie, cf. *Le Monde* 10-11 janvier 1982.

liser. Re-centraliser au profit des capitales régionales »⁸⁵. Associés à la politique nationale soit directement (la moitié des membres du conseil régional sont des élus nationaux), soit indirectement (par l'intermédiaire du préfet de région), les conseillers régionaux, en renforçant leurs pouvoirs, renforcent aussi et par-là même celui de l'Etat. Mais, enracinés d'autre part, en raison du cumul des mandats, dans les structures des collectivités locales, ils en traduisent aussi les demandes et les besoins.

Organisme hybride, aux confins du centre et de la périphérie, le conseil régional ne peut affermir son identité qu'en jouant dialectiquement sur ce double registre. La tendance qui aspire le conseil régional vers le centre se heurte à une contre-tendance qui, le rattachant à la périphérie, se nourrit de la tendance elle-même. Pour se présenter en interlocuteur valable du centre, la région doit transcender les particularismes locaux. Mais, intégrant ainsi le local, elle doit constamment le réactiver. Ainsi, pour donner un contenu à l'intérêt régional, le conseil régional doit traiter et arbitrer les demandes des diverses collectivités locales, mais en même temps spécifier cet intérêt par rapport à l'intérêt national.

L'intérêt régional est général par rapport à l'intérêt local, mais particulier par rapport à l'intérêt général. Au même titre que l'intérêt général ou national résulte de la synthèse et du traitement d'intérêts particuliers multiples, l'intérêt régional regroupe et subsume une diversité d'intérêts locaux⁸⁶. Pour être pris en compte par le centre, l'intérêt régional doit présenter une cohérence et une consistance suffisantes, et traduire une volonté et une initiative propres à la région. En outre, les rapports entre l'intérêt général et l'intérêt régional ne doivent pas être conçus comme des rapports d'exclusion et d'opposition, mais de complémentarité et de renforcement réciproque⁸⁷. On peut alors se demander si la volonté de promouvoir un intérêt régional ne procède pas du même processus qui, dans le but de sacraliser et de légitimer l'image et l'action de l'Etat, a présidé à la construction de l'idéologie de l'intérêt général⁸⁸. Décentraliser le pouvoir au profit des collectivités régionales, ce serait alors le recentraliser au bénéfice des « élites centro-locales »⁸⁹. L'idéologie naissante de l'intérêt régional, loin de la contester, ne ferait ainsi que renforcer et redoubler les effets de l'idéologie de l'intérêt général. On s'explique de la sorte que la tutelle régionale soit souvent associée, par les élus locaux, à la tutelle étatique⁹⁰. Sans doute est-ce le pouvoir pré-

85. *L'objet local*, préface, p. 13.

86. Cf. CE 25 janvier 1980, « Syndicat des communes de la banlieue de Paris pour les eaux », *Dalloz*, 1980, IR, p. 305, note Delvolvé.

87. En ce sens, J.-P. Chevènement estime que « l'initiative régionale est aujourd'hui, si je puis dire, d'intérêt national », *Le Monde*, 31 janvier - 1^{er} février 1982.

88. J. Chevallier, « Réflexions sur l'idéologie de l'intérêt général » in *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, vol. 1, PUF, 1978, pp. 11 et ss.

89. L. Sfez, *op. cit.*, p. 13.

90. « Les pouvoirs de fait régionaux ou nationaux sont ceux qui s'opposent le plus aux collectivités locales et à leurs libertés », L. de Tinguy, *Enjeu local*, La documentation française, 1981, p. 23.

fectoral qui est ici principalement visé, cependant cette remarque peut aussi s'appliquer, de manière plus générale, à l'ensemble des institutions régionales. Parmi les risques et les limites de la régionalisation figure la tentation pour les régions, au lieu de gérer leurs propres affaires, de relayer celles de l'Etat. Ce dernier n'accepte de se désengager que pour laisser aux régions le soin d'accomplir à sa place certaines de ses missions. Il ne leur accorde des prérogatives que dans la mesure où elles acceptent de reproduire la rationalité étatique, afin de leur faire réaliser ce que jusque-là elles subissaient. Par-là même l'Etat pénètre « en douceur » le milieu local.

En ce sens, la conception de l'intérêt régional nous paraît déterminer largement celle du pouvoir régional. L'intérêt régional est un concept problématique, à contenus variables et susceptibles de multiples significations aux plans économique, politique et idéologique. Il recoupe tout à la fois les intérêts des notables politiques, des fonctionnaires régionaux et, plus profondément, ceux des divers groupes sociaux-professionnels de la région. Son contenu est lié à la délimitation d'un espace géographique, lui-même dépendant d'enjeux économiques et sociaux. Concept sans essence fixe, son existence suppose un processus de prise de conscience. En ce sens, il se situe beaucoup plus dans le champ des pratiques que dans celui des structures⁹¹. C'est dans et par leur pratique institutionnelle que les élus régionaux expriment leurs propres représentations de l'intérêt régional. Mais ce dernier n'est pas réductible à une approche purement psychologiste, en termes de motivation de comportement. N'ayant pas de contenu stable (les intérêts et les enjeux se déplacent constamment), l'intérêt régional est avant tout un concept relationnel. Au même titre que le pouvoir régional, il n'existe que par rapport à l'intérêt national et à l'intérêt local.

La détermination de l'intérêt régional peut être analysée à travers l'action des forces instituant qui se manifestent au sein du conseil régional. Ce dernier repose sur un certain nombre de valeurs qui sous-tendent son organisation et son fonctionnement : la représentation, la défense des intérêts locaux, la promotion d'un intérêt régional, l'équilibre entre les départements, l'arbitrage entre les demandes sociales et l'adaptation au cadre régional des réponses apportées par les pouvoirs publics.

La région est ainsi située dans une dialectique du national et du local tendant à faciliter et harmoniser les rapports entre le centre et la périphérie. Lieu d'apaisement et d'amortissement des conflits entre l'Etat et les collectivités locales, la région peut aussi être l'instance de cristallisation de ces oppositions. A partir du moment où le conseil régional refuse de jouer le jeu d'intermédiaire entre les pouvoirs publics et les élus locaux, et de masquer ou de refouler les conflits, il doit alors choisir entre deux stratégies possibles. Ou bien il facilite l'application au plan local des arbitrages étatiques, ou bien, au contraire, il prend fait et cause pour

91. N. Poulantzas, *op. cit.*, t. 1, p. 113.

les revendications locales et cherche à faire pression sur le centre pour les imposer. En fait, le conseil régional de Picardie a joué successivement et corrélativement sur ces deux registres. Dans cette démarche, l'appui préfectoral a eu un rôle déterminant. Ce qu'a fait le conseil régional, il n'a pu le réaliser qu'en coordination avec la préfecture de région. Au lieu de lutter contre la pression des forces instituantes au sein du conseil régional, le préfet de région a cherché à les canaliser à son profit. Quant au centre, plutôt que de contrer systématiquement les initiatives régionales qui ont parfois débordé le cadre légal, il a le plus souvent fermé les yeux et laissé la dynamique institutionnelle se développer. Certes des coups d'arrêt aux débordements régionaux ont été portés ⁹², des « exemples » ont été donnés ⁹³ aux conseils qui, tel celui de Picardie, souhaitaient aller trop loin dans cette voie ; mais ces interventions, pour spectaculaires qu'elles puissent paraître, n'ont pu arrêter le mouvement de la machine régionale ⁹⁴. A travers les interstices du tissu légal et réglementaire recouvrant l'institution régionale, se sont infiltrées peu à peu des demandes nouvelles de pouvoirs accrus.

Ainsi le conseil régional a tendance à refléter, dans son fonctionnement, l'assemblée nationale. La mimétisme se relève aussi bien au niveau du règlement intérieur que du rôle du président et du bureau, de l'importance des commissions, de l'existence de groupes politiques, ou enfin des modalités pratiques de fixation de l'ordre du jour. Mais la comparaison ne saurait être poussée trop loin ⁹⁵. Un conseil régional n'est pas un parlement en miniature, ne serait-ce qu'en raison de la différence de nature et d'objet qui les oppose. L'un détient le pouvoir législatif que l'autre ne possède pas, même de manière subsidiaire ou dérivée. La première assemblée dispose de moyens de contrôle alors que la seconde en est privée. Mais surtout l'une est de nature constitutionnelle et participe à l'exercice de la souveraineté nationale (article 3 de la Constitution) tandis que l'autre est de nature simplement législative, par-là même subordonnée à la première dans la hiérarchie juridique et institutionnelle.

En tout état de cause, le fonctionnement du conseil régional révèle au moins une différence importante relative au comportement des élus. Si l'existence de consensus est peu fréquente à l'assemblée nationale, où

92. Notamment par les décrets n° 81-137 à 81-149 du 13 février 1981, *J.O.* 15 février 1981, pp. 558 et ss.

93. Décret du 16 mars 1981 annulant deux délibérations du conseil régional de Picardie, relatives au règlement intérieur, prises en juillet 1980. Ces deux dispositions annulées prévoyaient que l'ordre du jour du conseil serait désormais « fixé d'un commun accord entre le président du conseil régional et le préfet de région » et l'attribution de moyens de fonctionnement à chaque groupe politique du conseil.

94. Ainsi, les annulations précitées n'ont eu que peu d'effets. En tout état de cause, plusieurs modifications du règlement intérieur adoptées par le conseil régional de Picardie s'appliquaient déjà, en fait, avant même leur tentative de régularisation.

95. On pourrait tout aussi bien relever des analogies entre les règles de fonctionnement du conseil régional et celles d'un conseil général, notamment dans les modalités d'adoption du budget.

les votes se répartissent presque systématiquement selon un clivage politique, elle se manifeste par contre plus souvent au sein du conseil régional, notamment autour des votes primordiaux pour le devenir de la région. Bien que traversé par des forces conflictuelles, le conseil régional a pu dans une certaine mesure surmonter ces oppositions. L'institution, par delà ses singularités internes, a forgé sa propre identité. Un pouvoir régional nouveau est ainsi en voie de prendre forme. Ce pouvoir n'a pas été simplement octroyé par le centre, mais résulte d'un jeu complexe de rapports, fait à la fois de complicité et d'opposition, entre le conseil régional, le comité économique et social, le préfet de région et les gouvernants. Situé dans cet ensemble, le conseil régional disposait de plusieurs atouts : d'une part sa représentativité, d'autre part la mobilisation de ses membres autour d'objectifs communs. Seule assemblée « politique » de la région, elle était en mesure de tenir un discours différent, distinct du discours technocratique du préfet et du discours corporatif du comité économique et social. Plus légitime par sa composition que ce dernier, moins « technocratique » et plus proche des citoyens que l'institution préfectorale, le conseil régional a pu jouer de ses forces pour infléchir progressivement sa marche vers le pouvoir. L'identité régionale telle qu'elle a pu se dégager de l'action du conseil régional est d'ordre plus pratique qu'ontologie. L'« être propre » de la région est en effet difficile à cerner, ne serait-ce que parce que le découpage administratif actuel de la Picardie ne recoupe pas exactement ses frontières historiques et linguistiques. Analysée sous l'angle de l'activité du conseil régional picard, l'unité régionale résulte d'une prise de conscience, manifestée lors des votes essentiels, de la spécificité des problèmes.

*
**

II. — L'EMERGENCE D'UN POUVOIR REGIONAL

La région semble connaître actuellement une irrésistible ascension. Hier encore simple circonscription administrative, aujourd'hui établissement public, elle est appelée à accéder demain au rang de collectivité locale de plein exercice. Étroitement associée à l'idée de décentralisation, la région apparaît comme le résultat d'une double exigence de modernisation des structures politico-administratives locales et de démocratisation de l'appareil étatique. Si la régionalisation mise en place par la loi de 1972 fut souvent jugée comme un échec relatif, elle a pourtant permis l'émergence progressive d'une structure originale de pouvoir, rassemblant, autour de l'institution préfectorale, les élites politiques traditionnelles au sein du conseil régional, et les élites économiques et socio-professionnelles au sein du comité économique et social.

La notion de « pouvoir régional » est encore à construire. Les travaux du centre de sociologie des organisations, sous l'impulsion de M. Crozier, ont analysé les caractères du « système notabiliaire » français unissant

les élus locaux et les fonctionnaires dans une relation de « contrôle croisé ». Raisonnant en termes de modernisation/résistances au changement, ils reconnaissent l'existence d'un pouvoir local. Mais, selon P. Grémion, ce pouvoir local appartient essentiellement aux maires des grandes agglomérations. Si cette analyse a tendance à privilégier les stratégies d'acteurs au détriment des structures sociales, elle a cependant le mérite de souligner que l'on ne peut, en matière de « pouvoir », se limiter à une approche purement juridique c'est-à-dire en termes de compétences. Le pouvoir du préfet de région par exemple, par delà la définition légale et réglementaire de ses attributions, repose avant tout sur sa faculté d'arbitrer entre les exigences souvent conflictuelles des collectivités locales et des administrations centrales, régionales et départementales. Une « complicité » (Grémion) s'établit ainsi entre le préfet et les notables dans un système d'interdépendance et de contrôle mutuel. Une telle complicité a joué jusqu'ici principalement au profit du département qui, reposant sur un modèle rural, disposait des atouts-maîtres pour tirer le meilleur parti de cette situation. On peut aujourd'hui se demander si cette relation d'arbitrage n'est pas en voie de se déplacer du département vers la région. D'une part, le préfet de région, pièce-maîtresse de l'institution régionale, pouvant ainsi en contrôler le fonctionnement, a pu s'appuyer sur les assemblées régionales pour renforcer son pouvoir d'arbitrage. D'autre part, les souhaits de plus en plus pressants des conseillers régionaux d'intervenir au niveau des enjeux économiques déterminants, la volonté politique en ce sens qui a animé certains conseils régionaux tel que celui de la Picardie ont entraîné les institutions régionales à transgresser les limites étroites de la loi de 1972.

A. — UN POUVOIR REGIONAL VIRTUEL : LE BILAN DRESSE PAR LES CONSEILLERS REGIONAUX

La philosophie de la loi de 1972 repose sur trois principes essentiels. Le premier est négatif : l'institution nouvellement créée ne doit pas remettre en cause la structure existante des pouvoirs locaux (communaux et départementaux). En ce sens, la loi prévoit une série de blocages visant à prévenir les risques d'empiètement du conseil régional sur les pouvoirs du département et de la commune. Le deuxième principe concerne le caractère supplétif ou subsidiaire des compétences du conseil régional. Enfin, le troisième principe est celui du caractère « ouvert » des compétences du conseil régional. Conçue comme expérimentale, la loi « dote la région des institutions nécessaires, lui reconnaît des compétences, sans que pour autant le système établi soit au départ figé par la lettre du texte »⁹⁶. Reposant sur de tels principes, la loi de 1972 autorisait un développement ultérieur des compétences du conseil régional

⁹⁶ R. Frey, présentation à l'assemblée nationale du projet de loi, le 23 novembre 1971.

et permettait dans une certaine mesure à la dynamique institutionnelle de produire ses effets. Dans l'esprit du législateur, il s'agissait — tout en contrôlant étroitement toute dérive institutionnelle — de susciter chez les conseillers régionaux eux-mêmes un besoin et une demande d'extension de leur pouvoir. Effectivement, les souhaits d'élargissement des compétences des conseils régionaux n'ont pas tardé à se faire jour. Depuis 1975, un ensemble de textes, eux aussi prudents et pragmatiques, ont partiellement répondu à cette attente et ont permis au conseil régional de grignoter quelques compétences nouvelles⁹⁷.

En ce qui concerne la Picardie, cette extension progressive des pouvoirs du conseil régional, pourtant réelle, n'apparaît pas comme décisive aux élus régionaux. Consultés sur ce point, en mars 1981, les conseillers régionaux font état, dans leurs réponses, d'un sentiment de frustration très largement partagé⁹⁸. Il semble que leur désir de pouvoir se soit accru plus rapidement encore que l'extension effective de leurs compétences. Faisant ainsi le bilan général de l'activité du conseil régional depuis sa création, ils estiment en majorité que le rôle du conseil est resté stable durant cette période. Ils pensent surtout que ce rôle fut insuffisant⁹⁹. Cependant, le bilan n'est peut-être pas aussi négatif que pourraient le laisser croire ces réponses. Ces dernières traduisent surtout un désir de pouvoir. De ces insuffisances, mais aussi de ces évolutions et perspectives, les conseillers régionaux de Picardie nous présentent un tableau à travers les réponses aux questions que nous leur avons posées. Leur perception du pouvoir régional s'articule autour de trois axes principaux : les conditions d'application de la loi de 1972, l'étendue et les limites des pouvoirs du conseil régional, enfin les moyens de leurs compétences.

97. On peut citer entre autres les décrets du 8 janvier et du 18 février 1976 qui confient aux établissements publics régionaux des pouvoirs de décision en matière de répartition de certains crédits d'équipement, ceux du 27 juillet 1977 qui les habilite à accorder une prime régionale à la création d'entreprises industrielles et à faciliter le cautionnement de prêts consentis aux PME... Cf. J. Lajugie, P. Delfaud, C. Lacour, *Espace régional et aménagement du territoire*, Dalloz, 1979, pp. 445 et ss.

98. « Le conseil régional a été créé il y a maintenant huit ans. Estimez-vous que, pendant cette période, son rôle...

	Ensemble	PC	PS	RPR	UDF
... s'est accru	35 %	60 %	25 %	30 %	22,5 %
... a diminué	10 %	—	12,5 %	10 %	22,5 %
... est resté stable	50 %	30 %	50 %	60 %	55 %
sans opinion	5 %	10 %	12,5 %	—	—
TOTAL	100	100	100	100	100

99. « Pendant cette même période, diriez-vous que son rôle a été...

	Ensemble	PC	PS	RPR	UDF
... peu important	22 %	15 %	15 %	22,5 %	33,3 %
... pas assez important ..	60 %	70 %	85 %	45 %	33,3 %
... important	18 %	15 %	—	22,5 %	33,3 %
... très important	—	—	—	—	—
TOTAL	100	100	100	100	100

1) LES SOURCES DU POUVOIR RÉGIONAL

La métaphore de la « source » appliquée à la notion de pouvoir est susceptible de plusieurs interprétations. Elle évoque à la fois la question de la *légalité* du pouvoir régional (sur quels textes se fonde ce pouvoir ?) et celle de sa *légitimité* (d'où émane l'autorité de ce pouvoir ?). Elle inclut le problème de l'origine — historique ou idéologique — et celui du fondement — juridique ou politique — du pouvoir régional. Enfin, elle mélange des questions de fait : comment concrètement ce pouvoir s'exerce-t-il ? Quels sont ses effets ?, et des questions de droit : à quels titres ce pouvoir est-il légal ou légitime ? Ces différentes significations sont en réalité complémentaires ; leur connexité manifeste la richesse du phénomène du pouvoir.

Au plan légal, la source principale définissant et délimitant les compétences de l'établissement public régional est l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972. De cet article, il ressort que l'établissement public régional n'a et ne peut avoir aucune compétence en matière de gestion. Dans le cadre de sa mission, qui est, « dans le respect des attributions des départements et des communes, de contribuer au développement économique et social de la région », le conseil régional se voit reconnaître un pouvoir subsidiaire et subordonné. Sa fonction première est de prendre le relais d'initiatives émanant de l'Etat ou des collectivités locales, et de répartir par saupoudrage certains crédits entre les départements et les communes. Toutefois, mais dans de très étroites limites, le conseil régional se voit reconnaître un pouvoir propre de « réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct ». Cette dernière formule, par sa souplesse et son absence de contenu fixe, a pu permettre, par une interprétation large, une certaine extension des pouvoirs de décision du conseil régional. Une série de textes (décrets et circulaires) ont depuis 1975 et surtout 1977 accru les compétences des conseils régionaux. Sur ce point, l'opinion des conseillers régionaux picards semble refléter celle, plus générale, exprimée par les présidents des vingt-deux conseils régionaux réunis en mai 1980 à l'assemblée nationale, de voir conférer aux conseils régionaux des compétences propres. Les élus picards souhaitent que l'établissement public régional puisse financer en priorité ses propres projets, ce qui suppose, au préalable, qu'il ait les moyens et la volonté de les élaborer et de les adopter lui-même. La région picarde, à l'image de ses concœurs, a dû le plus souvent se contenter de distiller des crédits sur des opérations ponctuelles dont la maîtrise globale lui échappait. Elle a cependant pu prendre un certain nombre d'initiatives spécifiques, traduisant ainsi sa volonté d'intervenir à un niveau qui lui soit propre. Ces interventions ainsi que celles d'autres conseils régionaux ont conduit les pouvoirs publics à desserrer quelque peu le carcan de la loi de 1972. Une série de textes réglementaires qui manifestent « une politique de petits pas »¹⁰⁰ ont permis un certain élargissement des

100. P. Sadran, *op. cit.*, p. 306.

attributions des conseils régionaux dans le domaine économique et social. Ainsi les conseils régionaux ont été peu à peu associés à la lutte contre le chômage¹⁰¹. Dans le cadre de cette réglementation, et bien que la marge de manœuvre fut étroite, le conseil régional de Picardie a pu cependant prendre une série de décisions significatives¹⁰².

2) LE CONTENU DU POUVOIR : ÉTENDUE ET LIMITES

Dressant le bilan de ces actions, les conseillers régionaux picards reconnaissent spontanément les limites de leurs pouvoirs¹⁰³. Evoquant les décisions du conseil régional leur paraissant les plus importantes, ils énumèrent celles relatives à la participation du conseil régional au financement d'infrastructures (en matière de communications : routes, télécommunications, et d'éducation : construction de lycées d'enseignement professionnel, d'équipements sportifs...) ¹⁰⁴. Ainsi, aux yeux mêmes des conseillers régionaux, leur rôle principal a consisté à intervenir dans les domaines où les décisions essentielles étaient prises en dehors de leur assemblée. Il ressort de ces différents éléments que, dans une très large mesure, le conseil régional a été amené — de fait — à prendre le relais de financement là où l'intervention de l'État s'est révélée insuffisante, en matière de communication et de formation notamment. Très peu d'interventions spécifiques au conseil régional sont citées dans cette énumération. Néanmoins — spécialement en deux directions : la lutte contre le chômage et l'action culturelle — le conseil régional a peu à peu tenté de mener une politique propre. Ainsi, il est significatif que de nombreuses réponses des conseillers régionaux font apparaître une volonté de recherche d'une politique globale, en particulier par l'élaboration d'un « plan de rattrapage » pour la Picardie¹⁰⁵.

101. Aux décrets du 27 juillet 1977 précités, il convient d'ajouter deux des treize décrets du 13 février 1981 : les décrets n° 81-140 et 81-141 relatifs aux cautionnements de prêts simples et de prêts participatifs consentis à certaines entreprises industrielles. Si les onze autres ont été abrogés en juin 1981 par le nouveau gouvernement, ceux-ci ont par contre été confirmés par une circulaire du ministre de l'intérieur et de la décentralisation (*J.O.* 14 juin 1981).

102. Le conseil régional de Picardie fut le premier à créer un observatoire régional de l'emploi. À partir de 1979, il décida de regrouper dans un chapitre spécial du budget les « actions en faveur de l'emploi » (comprenant les primes à la création d'entreprises, les aides au développement des PMI, les subventions aux investisseurs publics...) marquant par là sa volonté d'élaborer une politique globale et cohérente en ce domaine.

103. Ainsi, à la question suivante : « parmi les interventions du conseil régional depuis sa création, quelles sont celles qui vous ont paru les plus importantes ? », de nombreux élus, principalement communistes et socialistes répondent en insistant sur l'absence de politique propre du conseil régional : « saupoudrage des crédits », « inexistence d'un intérêt purement régional »...

104. La moitié des conseillers régionaux, quelle que soit leur appartenance politique, citent, parmi les décisions les plus importantes du conseil, celles qui concernent les communications routières. Quatre autres domaines sont évoqués par le quart des conseillers : l'éducation (en particulier la formation professionnelle), les télécommunications, l'action en faveur de l'emploi (l'aide à la création d'entreprises, la création d'usines relais) et enfin l'action culturelle.

105. Ce plan, dont l'élaboration a été amorcée dès 1979, dresse un bilan des retards de la Picardie en matière d'équipements, de formation, d'emploi... A

Une telle politique n'a été possible que par une utilisation de plus en plus large des ressources offertes par la loi de 1972. Les conseillers régionaux picards ont le sentiment, sur ce point, de s'être cantonnés à une stricte application de la loi, sans en déborder la lettre, ni l'esprit¹⁰⁶. Certes, le cadre légal et réglementaire a pu leur sembler, dans certains cas, trop restrictif et ils ont, à plusieurs reprises, manifesté par leurs votes leur désir d'élargir leur domaine et leurs moyens d'action¹⁰⁷. La loi de 1972, en ne donnant pas une définition très précise des domaines d'intervention des conseils régionaux, laissait à leurs membres la possibilité pratique d'exprimer leurs souhaits en cette matière. Ouvrant quelques brèches dans le dispositif légal, imaginant une nouvelle pratique de l'institution, la dynamique régional a produit ses effets, préparant et balisant le terrain pour de futures réformes. Toutefois, cette évolution restait soumise à de nombreuses contraintes. Pour mener à bien un projet politique, il faut en avoir les moyens. Or ceux que la loi accorde au conseil régional étaient faibles, face à la puissante administration préfectorale.

L'importance du rôle du préfet de région et de ses services, maintes fois soulignée, n'est plus ici à démontrer. Intervenant à tous les stades de la décision, le préfet de région — exécutif de l'établissement public régional — préparait les dossiers de la région avec l'appui de la mission régionale. Assistant aux séances du conseil régional, dont il fixait l'ordre du jour, il élaborait et mettait en œuvre le budget. Le conseil régional par contre n'avait d'autre outil d'étude que la mission régionale — placée sous l'autorité du préfet de région — et n'avait donc pas la maîtrise de la préparation de ses décisions. Il disposait en outre de peu de moyens pour s'assurer de leur exécution. Le préfet était donc bien la clé de voûte de l'institution régionale. Jugée unanimement excessive par les conseillers régionaux de gauche, cette importance du rôle du préfet n'était toutefois pas critiquée par les conseillers de l'opposition¹⁰⁸. Par son pouvoir d'arbitrage¹⁰⁹ et financier, par ses liens organiques avec le centre, par

partir de ce constat, il retient une série de priorités, dans divers domaines : formation professionnelle, mesures créatrices d'emploi, infrastructures...

106. « Diriez-vous que la loi de juillet 1972 a été appliquée... »

	Ensemble	PC	PS	RPR	UDF
... au delà de ce qu'elle prévoyait	5 %	15 %	—	—	—
... en deçà de ce qu'elle prévoyait	20 %	—	60 %	—	15 %
... telle quelle	65 %	70 %	40 %	80 %	85 %
sans opinion	10 %	15 %	—	20 %	—
TOTAL	100	100	100	100	100

107. Cf. *supra*.

108. A la question « Estimez-vous que le rôle du préfet dans la région est satisfaisant, trop important, pas assez important ? », les élus de gauche unanimes optent pour le second qualificatif, alors que ceux de l'opposition choisissent tous le premier.

109. Cf. J.-P. Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 3, 1966, p. 249.

la détention des informations..., le préfet de région a dans une large mesure concentré entre ses mains le pouvoir régional. Incontestablement, s'il fallait déterminer le lieu du pouvoir régional de 1972 à 1981, c'est principalement à la préfecture de région qu'il faudrait le situer, et non dans les locaux du conseil régional. Après l'accession, en 1980, de la gauche à la présidence du conseil régional de Picardie, le délicat problème des rapports entre le préfet et le président du conseil régional s'est posé en termes nouveaux, la nouvelle majorité exprimant le désir d'accroître les moyens — financiers et en personnel — mis à la disposition de l'assemblée régionale.

3) LES INSTRUMENTS DU POUVOIR :

LES MOYENS FINANCIERS ET EN PERSONNEL

La loi du 5 juillet 1972 enserrait les établissements publics régionaux dans des limites financières très étroites. L'article 18 de cette loi fixait un plafond de ressources fiscales limitées, pour le premier exercice (1974), à 15 F par habitant dénombré dans la région au dernier recensement général de la population. Ce plafond a été régulièrement relevé pour atteindre, en 1981, 67,50 F par habitant, soit une multiplication par 4,5 en 7 ans¹¹⁰. Bien que restant à un niveau relativement modeste, les budgets des régions ont donc connu une augmentation importante, plus forte en moyenne et en pourcentage, que celle du budget de l'Etat et des collectivités locales¹¹¹.

La Picardie s'est située dès le départ dans le peloton de tête des régions quant au taux de sa fiscalité. Dès ses deux premiers exercices budgétaires, elle a choisi d'utiliser pleinement les possibilités offertes par la loi en optant pour la pression fiscale maximale (15 F en 1974, 25 F en 1975). Par la suite, entre 1976 et 1978, le budget régional picard a connu une croissance moins rapide, pour, de nouveau, connaître une forte accélération à partir de 1979. Le volume global du budget primitif a ainsi doublé entre 1978 et 1982. La progression du budget régional s'est encore accrue en 1982, le volume global du budget primitif pour cet exercice s'élevant à 200 millions de francs alors qu'il était de 151 millions en 1981¹¹². Cette croissance importante du budget régional n'est pas spécifique à la Picardie ; elle se constate dans presque toutes

110. Afin de limiter cette augmentation, la loi de finances pour 1981 avait adopté le principe de l'indexation du plafond fiscal régional sur l'évolution de la formation brute du capital fixe des administrations publiques.

111. Voir le tableau général des budgets des établissements publics régionaux, de 1974 à 1981, in C.-L. Vier, article « Administration locale et régionale », *Encyclopaedia Universalis*.

112. Le budget pour 1982 proposé par le préfet, et qui avait recueilli l'avis favorable du comité économique et social, s'élevait initialement à 187 millions de francs (en augmentation de 24 % sur celui de 1981). Le conseil a décidé d'aller au-delà de cette augmentation. Cette forte hausse du budget régional en 1982 n'est pas propre à la Picardie : en Franche-Comté par exemple, région elle aussi présidée par un socialiste, le budget 1982 augmente de 50 % par rapport au budget 1981 (*Le Monde*, 31 janv.-1^{er} fév. 1982).

les régions françaises, dont les budgets ont connu une augmentation moyenne annuelle de 27 % entre 1977 et 1980. Le phénomène s'est amplifié au cours des dernières années, atteignant plus spécialement les régions « de gauche » qui étaient initialement les plus réticentes à accroître la pression fiscale¹¹³. Bien qu'en hausse rapide, le budget régional reste cependant modeste comparé à un budget départemental. Ainsi, en volume, le budget de la Picardie ne représentait, il y a cinq ans, que le dixième environ de celui de la Somme. Il en représente aujourd'hui le cinquième, ayant ainsi progressé deux fois plus vite¹¹⁴. Cet écart qui est encore important tend à se réduire, manifestant de cette façon la dynamique régionale.

Toutefois, par delà la comparaison de la masse budgétaire, il est peut-être plus significatif d'insister sur les différences d'affectation des dépenses. Si les trois quarts d'un budget départemental, comme celui de la Somme, sont affectés aux dépenses de fonctionnement¹¹⁵, le budget régional est pour sa part, dans la même proportion, consacré aux dépenses d'investissement¹¹⁶. Ces pourcentages révèlent le dessein d'interdire aux régions l'exercice de tâches de gestion. Cependant, cette faiblesse de leurs moyens financiers et de leurs pouvoirs, en particulier en matière de gestion, a été peu à peu dénoncée par les conseillers régionaux qui ont progressivement tenté d'y faire face.

C'est ainsi que les régions ont commencé, en vue d'accroître leur autonomie, à se doter d'un personnel propre. Face à la volonté des pouvoirs publics d'éviter la création d'un quatrième niveau d'administration¹¹⁷, les conseils régionaux ont, de manière très inégale il est vrai, tenté de recruter un personnel qualifié. Cette tentative peut se déceler à travers l'augmentation du coût de fonctionnement des assemblées régionales. Déjà deux circulaires (l'une du 13 janvier 1975, l'autre du 28 février 1978) avaient autorisé les régions à engager un personnel contractuel permanent (limité en principe à douze agents). Certaines régions sont allées bien au-delà, soit par le biais de contrats de prestation de service, soit par le canal d'associations embauchant un personnel rémunéré par le budget régional. L'exemple du Nord-Pas-de-calais, dont

113. Entre 1979 et 1980, la moyenne régionale d'augmentation des budgets s'élevait à 18,5 %. Mais elle était de 57 % pour le Languedoc-Roussillon, de 51 % pour le Limousin, de 48 % pour le Midi-Pyrénées...

114. Pour 1982, le budget primitif du département de la Somme s'élève à 1,102 milliard de francs, celui de la région picarde à 200,2 millions.

115. Dont près de la moitié pour l'aide sociale.

116. Dont près du tiers concerne le développement des infrastructures.

117. La loi de juillet 1972 s'opposait expressément à la création d'une fonction publique régionale. L'article 16 de cette loi, qui fait du préfet l'organe exécutif de la région, se termine ainsi : « pour l'exercice des attributions prévues à la présente loi, le préfet de région utilise les services de l'Etat dans la région. Il n'est pas créé, à cette fin, de services de la région ». Dans ces conditions, la mission régionale était appelée à jouer un rôle déterminant. Ne disposant pas de services d'étude spécifiques, les conseillers régionaux devaient se limiter aux éléments d'information émanant des services de la préfecture de région.

les dépenses de fonctionnement (abstraction faite des dépenses correspondant au remboursement des intérêts de la dette) représentaient en 1981 8 % du budget, semble être aujourd'hui suivi par d'autres régions ¹¹⁸.

En Picardie, la volonté politique de la majorité de gauche de doter le conseil régional de services parallèles a donné lieu à de vifs débats, notamment lors de la session de juillet 1980. Le groupe communiste, avec le soutien des socialistes, proposait alors une modification du règlement intérieur du conseil régional visant à renforcer les moyens en personnel qualifié des membres de l'assemblée ¹¹⁹. A travers les discussions, apparaît clairement la question du pouvoir régional et de la nature politique ou administrative de l'assemblée régionale. Ainsi, à l'intervention de R. Dosièrre ¹²⁰ pour qui « le présent débat revêt une importance capitale car, au fond, il est de nature politique : il ne s'agit rien moins que de renforcer le pouvoir des élus » ¹²¹ répond celle de M. Lejeune ¹²² qui, au nom de l'opposition, estime qu'« au sein d'une assemblée essentiellement administrative, nul besoin d'une prolifération de collaborateurs, à moins d'avoir une volonté de politisation... » ¹²³. Le vote du conseil régional, adoptant la proposition de la gauche, fut par la suite annulé par décret en mars 1981. Mais ce coup d'arrêt n'eut guère de conséquence puisque, quelques mois plus tard, une circulaire du nouveau ministre de l'Intérieur et de la décentralisation autorisait les établissements publics régionaux à « se doter de moyens propres en personnel pour assurer le fonctionnement des assemblées régionales » ¹²⁴. Utilisant cette faculté, le conseil régional de Picardie a décidé d'augmenter son personnel (cabinet du président, secrétariat des groupes politiques). L'établissement public régional dispose aujourd'hui d'un total de 42 agents ¹²⁵, les dépenses de fonctionnement représentant 7 % du

118. Les pourcentages sont toutefois très inégaux d'une région à l'autre : pour le même exercice 1981, la région Centre par exemple ne consacrait que 1,4 % de son budget aux dépenses de fonctionnement (la moyenne régionale s'élevant à 3,8 %).

119. Renforcement du cabinet du président, création d'un cabinet du vice-président et d'un secrétariat pour chaque groupe politique.

120. Président du groupe socialiste à l'époque.

121. Conseil régional, session de juillet 1980, *Compte rendu analytique des débats*, p. 11.

122. Sénateur-maire d'Abbeville, ancien ministre.

123. *Op. cit.*, p. 12.

124. Circulaire du 12 juin 1981, *JO* du 14 juin p. 1738. Il est toutefois précisé que les préfets de région devront veiller à ce que « le nombre des agents ainsi recrutés n'excède pas les besoins réels de l'établissement public régional ».

125. La répartition du personnel de l'EPR au 1^{er} janvier 1982 est la suivante :

- Comité économique et social : 4 agents ;
- Conseil régional :
 - présidence : 7 agents ;
 - groupes politiques : 6 agents ;
 - secrétariat de la région : 5 agents ;
 - budget : 2 agents ;
 - services intérieurs : 10 agents ;
 - secrétariat des assemblées : 8 agents.

(*Le Courrier Picard*, 23 février 1982).

volume global du budget primitif pour 1982. Cette augmentation du nombre des agents répond au vœu de la majorité des conseillers régionaux qui, en mars 1981, estimaient ne pas disposer des moyens suffisants pour remplir leur mandat ¹²⁶.

Cet accroissement des moyens financiers et en personnel s'est donc brusquement accéléré au cours de ces dernières années. Les raisons politiques de cette évolution ne doivent pas être ignorées (l'accession de la gauche à la présidence du conseil régional en février 1980 a renforcé ce processus), elles nous paraissent toutefois insuffisantes pour rendre compte de ce phénomène, qui touche d'ailleurs aussi des régions présidées par l'opposition. Au-delà des clivages politiques, l'institution a eu sa propre efficacité. Cependant, le pouvoir régional reste encore aujourd'hui une potentialité. Pour qu'il puisse s'actualiser, encore faut-il que les acteurs du jeu régional le souhaitent. Demain comme hier, l'institution sera aussi ce que ses membres en feront.

B. — VERS L'ACTUALISATION DU POUVOIR REGIONAL : LES EVOLUTIONS SOUHAITEES PAR LES CONSEILLERS REGIONAUX

Comment les conseillers picards ont-ils perçu l'évolution de leur institution vers un accroissement de sa capacité d'action ? Désirent-ils une accentuation de cette tendance, et vers quelles orientations précises ? Sur trois points particuliers, leur mode de désignation, l'extension de leur terrain de compétence et l'augmentation de leurs moyens, leurs réponses paraissent significatives d'une volonté de changement très largement partagée.

1) L'ACQUISITION D'UNE LÉGITIMITÉ NOUVELLE

Bien que le Premier ministre de l'époque s'y soit ensuite déclaré favorable ¹²⁷, le législateur s'était en 1972 opposé à l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct. Le mode de composition choisi, associant des représentants des collectivités territoriales (désignés

126. « Les moyens matériels mis à votre disposition pour remplir votre mandat de conseiller régional vous paraissent-ils suffisants ? »

	Ensemble	PC	PS	RPR	UDF
OUI	30 %	—	—	70 %	65 %
NON	65 %	100 %	100 %	30 %	25 %
Sans opinion	5 %	—	—	—	10 %
TOTAL	100	100	100	100	100

127. « Une véritable décentralisation régionale ne sera obtenue que par une assemblée régionale élue au suffrage universel direct, dont le rapport avec les pouvoirs préfectoral et ministériel serait tout différent. » J. Chaban-Delmas, *L'ardeur*, Stock - Le livre de poche, 1976, pp. 359-360.

par les conseils généraux et les conseils municipaux des communes de plus de 30 000 habitants) et des membres de droit (les parlementaires) visait d'une part à assurer l'emprise des collectivités locales (en particulier des départements) et d'autre part à garantir, par l'intermédiaire des parlementaires « l'indispensable coordination des décisions des conseils avec les décisions nationales »¹²⁸. Certains estiment que la possibilité de déblocage de ce système suppose une rupture avec la logique départementaliste et la coupure du lien originel qui relie la région aux départements. Pour disposer de pouvoirs propres, le conseil régional devrait reposer sur une légitimité spécifiquement régionale. La notion de pouvoir apparaît en ce sens indissociable de celle de légitimité. Seule la dynamique propre à l'élection au suffrage universel direct peut permettre l'émergence d'un tel pouvoir, en donnant aux élus régionaux l'autorité suffisante pour mener une politique spécifiquement régionale. Elus sur un programme régional, les conseillers régionaux seraient alors à même de représenter une force suffisante pour renverser la double logique du pouvoir central-départemental.

Avant que la loi du 2 mars 1982 ne vienne s'inscrire dans cette perspective, l'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct était en mars-avril 1981 souhaitée par les deux tiers des conseillers picards interrogés¹²⁹. A ce désir d'accéder à une plus grande légitimité se joint une demande d'accroissement de leurs compétences.

2) L'EXTENSION DU DOMAINE DE COMPÉTENCE

L'enquête révèle que la majorité des membres du conseil régional de Picardie est favorable à une augmentation de leurs pouvoirs. Si cette « soif de pouvoir » est plus grande chez les élus de la gauche, elle est aussi partagée par plus de la moitié des membres de l'opposition¹³⁰.

Dans quels domaines les conseillers souhaitent-ils intervenir ? A cette question ainsi posée, ils répondent de trois manières différentes. Pour les uns, l'augmentation de pouvoir doit être globale : refusant une logique

128. R. Frey, présentation du projet de loi à l'assemblée nationale le 23 novembre 1971, *Les cahiers français*, n° 158-159, janvier-avril 1973.

129. Tous les conseillers communistes et socialistes interrogés y sont favorables (à une exception près). Les conseillers gaullistes y sont opposés. Quant aux « divers opposition » (UDF et divers modérés), ils se répartissent ainsi : 1/3 pour l'élection au suffrage universel direct, 2/3 contre. On retrouve ici le double clivage entre la majorité et l'opposition d'une part, interne à l'opposition d'autre part, déjà constaté lors de l'enquête menée en 1975, cf. *Les nouvelles institutions régionales en Picardie*, CURAPP, op. cit., p. 17.

130. Question : « Êtes-vous favorable à une augmentation des pouvoirs du conseil régional ? »

	Ensemble	PC	PS	RPR	UDF
OUI	81 %	100 %	100 %	43 %	67 %
NON	16 %	—	—	57 %	22 %
Sans opinion	3 %	—	—	—	11 %
TOTAL	100	100	100	100	100

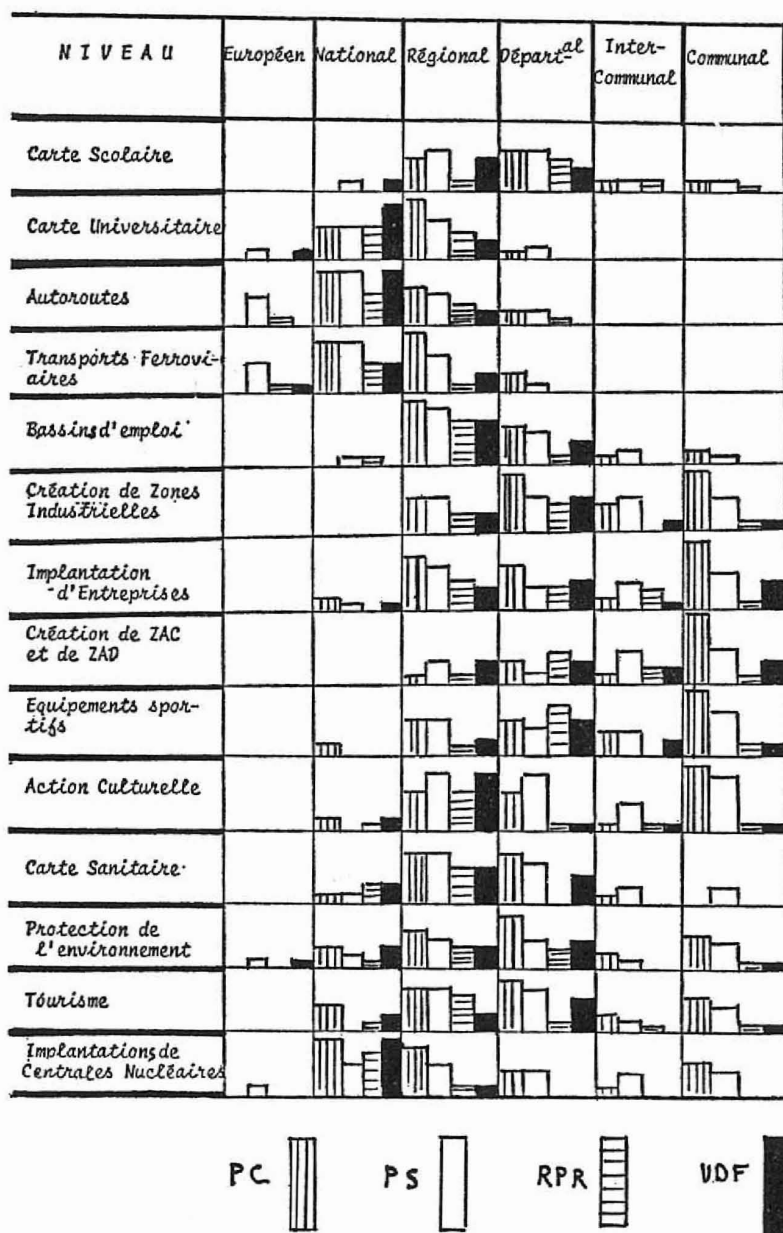
de spécialisation des compétences du conseil régional, ils réclament une croissance générale de l'ensemble des attributions existantes et l'extension de leur champ d'action ¹³¹. Mais le souhait le plus largement partagé, quelle que soit l'appartenance politique, concerne une augmentation des pouvoirs du conseil régional dans le domaine économique. Viennent ensuite le secteur social, les communications et la formation. Ces réponses sont significatives d'un refus très largement partagé d'éparpillement des compétences. Les domaines prioritaires au niveau régional sont aussi ceux qui le sont au plan national : l'économie, l'emploi, la formation... L'idée de compétences typiquement régionales en des domaines tels que l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le cadre de vie, la culture n'apparaît que très secondairement dans les réponses, et presque exclusivement dans celles émanant de conseillers socialistes.

Si l'on compare maintenant les décisions prises, jugées les plus importantes par les conseillers régionaux, et les domaines de compétence dont l'augmentation est souhaitée, on peut faire deux remarques. La première est que le secteur dans lequel le conseil régional est le plus intervenu jusqu'ici, c'est-à-dire les communications, n'est pas celui où les conseillers souhaitent un élargissement de leurs prérogatives. La seconde est que leur souhait prioritaire n'est pas tellement de voir croître leurs pouvoirs existants ; ils veulent surtout en acquérir d'autres. Ils expriment ainsi un désir de rompre avec la logique des attributions actuelles. Toutefois, les nouveaux terrains que les conseillers régionaux ambitionnent d'investir sont ceux — l'économie, l'emploi — qui le sont déjà par le pouvoir central, ou qui relèvent du secteur privé. Il nous semble surtout significatif de relever que les élus régionaux aspirent à intervenir dans le domaine du secteur privé (création d'emplois, implantation d'entreprises). C'est donc une stratégie complémentaire de celle de l'Etat, planifiée au niveau régional comme elle l'est au plan national, que les conseillers régionaux entendent élaborer. L'objectif n'est pas tant de dégager une logique spécifiquement régionale que de l'ancrer au contraire dans une politique nationale.

Cette aspiration à un accroissement des pouvoirs de la région pose le problème de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Nous avons demandé aux conseillers régionaux comment ils envisageaient ce partage. Leurs réponses peuvent être synthétisées ainsi :

131. Ce vœu exprimé principalement par les conseillers communistes représente 20 % des réponses obtenues.

« Pour être le plus efficace, à quel(s) niveau(x), selon vous, devraient être prises les décisions suivantes : (Plusieurs cases peuvent être cochées). »



Il ressort tout d'abord de ce tableau une divergence entre la majorité de gauche et l'opposition concernant le partage des compétences entre les différents échelons. Pour chaque domaine de compétence proposé, les représentants du PS retiennent en moyenne deux niveaux d'intervention, alors que ceux de l'opposition n'en signalent qu'un seul¹³². L'échelon régional est au total celui qui est le plus souvent retenu par l'ensemble des conseillers¹³³. Mais il ne vient en tête que pour cinq domaines : les bassins d'emploi, les implantations d'entreprises, l'action culturelle, la carte sanitaire et le tourisme. La région apparaît aux yeux des conseillers régionaux comme le lieu privilégié de lutte pour le maintien de l'emploi. D'une certaine manière, ce souhait n'est pas contradictoire avec une extension des compétences déjà existantes. En regroupant les secteurs cités par blocs de compétence, l'extension, convoitée par les conseillers régionaux, des compétences régionales concerne l'emploi, la santé, le tourisme et l'action culturelle. Par contre l'Etat devrait garder la maîtrise des grands moyens de communication (autoroutes, transports ferroviaires), des sources d'énergie (implantations de centrales nucléaires) et de la planification de l'enseignement supérieur. Quant au département, il serait chargé principalement de la planification de l'enseignement primaire et secondaire (carte scolaire), des équipements sportifs, de la protection de l'environnement et de la création de zones industrielles. Resterait à la commune la gestion de l'urbanisme (création de ZAC et de ZAD). A côté de ces quatre échelons prioritaires, les deux autres (européen et intercommunal) n'apparaissent que comme complémentaires¹³⁴.

Si l'on tente maintenant de comparer les opinions respectives des représentants des quatre grandes familles politiques, on peut relever un consensus à propos de la désignation du niveau optimum, et ceci pour trois domaines : le niveau national pour le réseau de grandes communications, le niveau régional pour les bassins d'emploi, le niveau départe-

132. Le PC se situant en position intermédiaire entre ces deux attitudes extrêmes. Moyenne du nombre de niveaux retenus pour chaque domaine de compétence : PS : 2,2 ; PC : 1,6 ; RPR : 1,3 ; UDF : 1,2.

133. Répartition globale des réponses (en moyenne et en pourcentages) pour les différents niveaux proposés :

Niveaux	
EUROPEEN	2 %
NATIONAL	18 %
REGIONAL	33 %
DEPARTEMENTAL	23 %
INTER-COMMUNAL	8 %
COMMUNAL	16 %
TOTAL	100

134. Le niveau européen est très peu cité (2 % des réponses) et n'apparaît de manière significative que pour les grands moyens de communication autoroutiers et ferroviaires aux yeux, principalement, des socialistes (les communistes ne le citent jamais). Le niveau intercommunal est le plus souvent cité par les socialistes, mais il n'intervient de façon notable qu'en matière d'emploi (implantation d'entreprise, création de zones industrielles) et d'urbanisme (création de ZAC et de ZAD).

mental pour la carte scolaire. Des convergences relatives entre la majorité et l'opposition peuvent être signalées concernant quatre autres domaines : le niveau étatique pour les décisions d'implantations de centrales nucléaires ¹³⁵, le niveau départemental pour la création de zones industrielles ¹³⁶, les niveaux régionaux et départementaux pour le tourisme et la protection de l'environnement. Enfin, pour cinq secteurs, des divergences notables apparaissent entre la majorité et l'opposition. Par rapport aux réponses de l'opposition, celles de la gauche sont d'une manière générale systématiquement décalées d'un cran vers le niveau le plus proche du citoyen. Ainsi l'établissement de la carte universitaire devrait relever de l'échelon national selon l'opposition, régional selon la gauche. Concernant les implantations d'entreprises, l'opposition souhaite une intervention prioritaire de la région, alors que la gauche cite plutôt la commune. Des décalages comparables peuvent être constatés, à d'autres niveaux, quant aux équipements sportifs, à la carte sanitaire et à l'action culturelle.

Les conseillers désirent également voir renforcer leurs moyens d'action en matière de planification. Ainsi, ils ne semblent pas s'orienter principalement vers l'exercice de tâches de gestion, mais plutôt vers des fonctions de coordination et de filtrage des demandes.

Gourmands en matière de pouvoir, les conseillers le sont aussi en matière d'extension de leurs moyens financiers nécessaires à l'accomplissement des tâches nouvelles qu'ils souhaitent remplir.

3) L'ACCROISSEMENT DES RESSOURCES FINANCIÈRES

Malgré le rythme soutenu de l'augmentation du budget régional depuis huit ans, celui-ci est jugé insuffisant par la quasi totalité des membres du conseil régional. La faiblesse des ressources propres, l'accroissement de la dette régionale, apparaissent comme des facteurs de limitation du pouvoir régional. C'est pourquoi les conseillers régionaux sont à la quasi-unanimité, favorables à un accroissement des ressources de l'établissement public régional ¹³⁷. Ils ne souhaitent cependant pas vrai-

135. Mais la gauche est favorable à un partage de la décision entre l'Etat et les collectivités locales.

136. Mais conjointement avec le niveau communal, selon la gauche.

137. Question : « Etes-vous favorable à l'augmentation des ressources de la région ? »

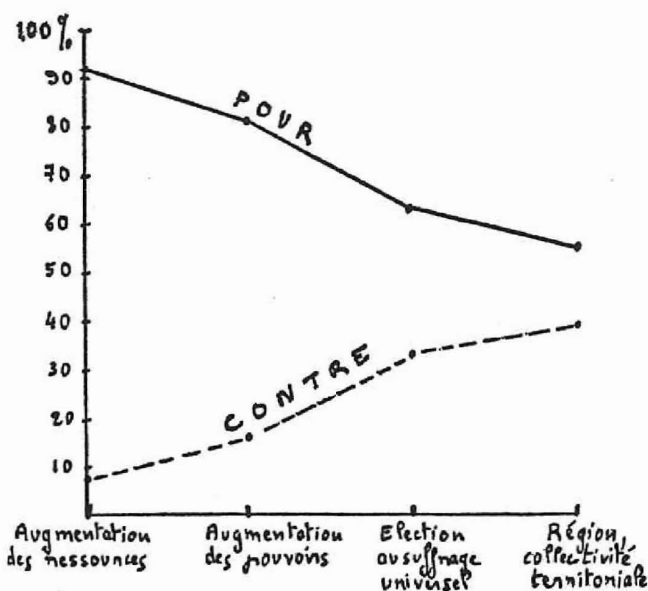
	Ensemble	PC	PS	RPR	UDF
OUI	92 %	92 %	100 %	100 %	89 %
NON	8 %	8 %	—	—	11 %
TOTAL	100	100	100	100	100
« Si oui, par quels moyens ? »					
	Ensemble	PC	PS	RPR	UDF
Augmentation des impôts régionaux existants	12 %	—	11 %	12,5 %	28 %
Création de nouveaux impôts	12 %	—	11 %	25 %	21 %
Transferts de l'Etat	60 %	63 %	78 %	50 %	42 %
Autres moyens	12 %	31 %	—	12,5 %	—
Sans opinion	4 %	6 %	—	—	9 %
TOTAL	100	100	100	100	100

ment doter la région de ressources propres, mais préfèrent, à une large majorité, que la croissance des revenus régionaux résulte du transfert de l'Etat à la région du produit de certaines taxes. Un accroissement des impôts régionaux existants ou la création de nouveaux impôts régionaux ne semble souhaitable qu'à une minorité de conseillers régionaux, appartenant pour la plupart à l'opposition. En quelque sorte, les conseillers refusent de prendre la responsabilité de décider eux-mêmes de la majoration des ressources régionales. Ce refus est partagé par l'ensemble des formations politiques. Il est néanmoins plus radical à gauche (en particulier chez les conseillers communistes) et plus nuancé à droite. Généralement, les élus refusent d'imposer plus lourdement les habitants de leur région, estimant que l'augmentation de leurs moyens financiers doit provenir des caisses de l'Etat. On peut alors se demander d'une part si la région ne risque pas de rester en situation de dépendance vis-à-vis de l'Etat, d'autre part si le refus de prendre des responsabilités financières à l'égard des contribuables ne traduit pas chez les conseillers régionaux eux-mêmes les limites de la conscience régionale.

D'une manière générale, les évolutions souhaitées par les conseillers régionaux, tant en ce qui concerne leur mode d'élection, que leurs compétences et leurs moyens d'action, ne sont pas exemptes d'ambiguïtés et de contradictions. Ces dernières tiennent à la fois aux clivages idéologiques, politiques, géographiques qui traversent le conseil régional, et aux limites d'une identité picarde en voie de constitution. Un an avant que la loi du 2 mars 1982 n'en pose le principe, les conseillers picards restaient assez partagés quant à l'opportunité de doter la région du statut de collectivité locale¹³⁸. Une courbe d'intensité des souhaits de changement peut ainsi être tracée, révélant que les désirs décroissent en fonction de l'importance des évolutions :

138. Question : Etes-vous favorable à la création de régions dotées du statut de collectivités territoriales à part entière ? »

	Ensemble	PC	PS	RPR	UDF
OUI	55 %	75 %	88 %	—	45 %
NON	39 %	9 %	12 %	100 %	55 %
Sans opinion	6 %	16 %	—	—	—
TOTAL	100	100	100	100	100



..

La majorité des observateurs s'accordent à reconnaître que la loi de 1972 avait donné naissance à un « statut ambigu de régions croupons »¹³⁹. Ainsi, depuis l'extension des pouvoirs préfectoraux par les décrets du 14 mars 1964, l'administration territoriale française aurait vécu une période de « stagnation institutionnelle »¹⁴⁰. Cette analyse mérite néanmoins d'être nuancée. Si les structures régionales ont en effet peu évolué entre 1972 et 1981, elles ont acquis une signification et un contenu nouveaux. L'exemple de la Picardie montre que les comportements des élus, leur pratique de l'institution régionale, les ont conduit à souhaiter un accroissement de leur capacité d'action et une adaptation des structures à leurs nouveaux besoins. Ce mouvement ne fait que refléter une évolution que l'on constate dans la plupart des régions françaises, ainsi que chez nos voisins européens, tels que l'Italie¹⁴¹, le Royaume-Uni¹⁴² ou la Belgique¹⁴³, plus avancés que nous sur la voie de la

139. G. Dupuis, *Enjeu local*, op. cit., intr., p. 9.

140. *Ibid.*

141. P. Ferrari, *Les régions italiennes*, PUF, 1972. C. Guillermit et J. Ryngaert, « La région italienne, un pari encore à gagner », *RFSP*, 4, 1981, pp. 701 et ss.; R. Putman et al., « L'évaluation de l'activité régionale : le cas italien », *Pouvoirs*, 19, 1981, pp. 39 et ss.

142. G. Nafylian, « La dévolution des pouvoirs à l'Ecosse et au Pays de Galles », *Pouvoirs*, 7, 1978, pp. 147 et ss.

143. Y. Mény, *Dix ans de régionalisation en Europe : bilan et perspectives*, Cujas, 1981.

régionalisation. La question du « pouvoir régional » reste, quant à elle, ouverte. Quelle région ? Quels pouvoirs ? Les incertitudes et les doutes des conseillers régionaux picards sur ces points sont révélateurs. Sans préjuger des évolutions futures, ils traduisent les difficultés d'appréhender la notion même de pouvoir régional qui, comme le pouvoir local, n'a pas encore un « objet » bien défini¹⁴⁴.

144. L. Sfez, *op. cit.*, p. 14.